# EL "SISTEMA" ECONOMICO DE ROSAS.
# INTRODUCCION A SU ESTUDIO

ELENA BONURA
Contadora Pública
Profesora Universidad de Buenos Aires

# EL "SISTEMA" ECONOMICO DE ROSAS

## INTRODUCCION A SU ESTUDIO

Al Señor Ministro de Hac.da

De los 2,500.000. ps. remitidos á la Recept.ria por la Tesor.a Gl. y Caja de Depósitos el 7 del corr.te para pago de devoluciones de dros... se han distribuido 2,086,667 ps. que era cuanto habia en poder de los interesados hasta el 13 inclus.e del presente—
Queda por consecuencia una existencia de 413 333 ps. q.e reunida á la de 2 ps. 7½ rs. del mes de Ag.to ult.o forma un total de 413.335. ps. 7½ rs. para continuar el abono de las pendientes, que se espe—

BUENOS AIRES
1982

Dedicado a:

JOSE LUIS BUSANICHE,
JULIO IRAZUSTA,
RAUL SCALABRINI ORTIZ,

Maestros de Historia Argentina.

# INTRODUCCION

"Si persistimos en no estudiar con espíritu objetivo y científico las luces y sombras de nuestro pasado, jamás comprenderemos las venturas y desventuras de los argentinos".

JULIO IRAZUSTA

"Considero trivial distinguir entre historia económica 'nueva' y 'vieja', 'cualitativa' y 'cuantitativa'. Tales distinciones sólo sirven para perpetuar querellas académicas. La distinción fundamental reside entre buena y mala historia económica, y esta distinción no depende del tipo de símbolos usados ni del número de cuadros estadísticos que se incluyen: depende de la importancia de los problemas planteados y de la calidad del material recogido para responder a tales problemas, así como de la selección y uso del método analítico más adecuado tanto a los problemas suscitados como al material de que se dispone".

CARLO M. CIPOLLA,
*Historia Económica de Europa*

Apretada síntesis de una amplia e intensa investigación, los dos trabajos que integran este pequeño volumen fueron presentados en los dos Congresos de "Historia de la Confederación Argentina 1831-1852" realizados hasta el presente, el primero en agosto de 1974 y en octubre de 1981 el segundo.

La decisión de reunirlos y publicarlos sin todo el copioso aporte documental de que disponemos, responde a una inquietud que se nos presentó prioritaria: consideramos imprescindible y urgente establecer algunos hitos, algunos puntos básicos de referencia, antes de entrar de lleno al estudio económico del período generalmente denominado "de Rosas"

porque interpretamos que la acumulación excesiva y a veces indiscriminada de documentos es la que ha llevado a la historiografía económica a su desconcertante situación actual, en la que una heurística realmente descomunal prácticamente asfixia a una hermenéutica vacilante y confundida por haber tolerado en exceso disgresiones pretenciosas y autoritarias que poco tienen que hacer en la verdadera Historia Económica.

En un sincero intento de ayudar a revertir este proceso, presentamos una mínima parte de una serie de investigaciones que seguramente demorarán años en completarse: las creemos interesantes aunque las sabemos algo difíciles de asimilar sobre todo expresadas en forma absolutamente económica, por lo que preferimos respetar la redacción original que, destinada a un Congreso de Historia y no de Economía, resulta más inteligible para el lector no técnico. En realidad la dificultad mayor estriba en que exponemos concepciones prácticamente antagónicas a las tradicionalmente aceptadas; en lenguaje llano lo que pretendemos demostrar es, entre otras cosas, que la Aduana de Buenos Aires en la administración de Juan Manuel de Rosas representó un papel muy distinto al que generalmente se le atribuye ya que "devolvía los derechos" —es decir, no cobraba— de las mercaderías que se reexpedían o "trasbordaban" para las provincias litorales.

Esto se halla documentado no sólo en la expresa disposición legal sino también en los "Estados de Receptoría y Tesorería" publicados anualmente, y se encuentra incluso corroborado por la correspondencia del Colector General con el Ministro de Hacienda que se conserva en el Archivo General de la Nación, a más de ser mencionado repetidas veces en "El Comercio del Plata" de Montevideo durante los años 1849, 1850 y 1851, llegando a constituir la base de una consulta de dicho Colector General al Inspector de Aduanas designado por Justo José de Urquiza, en los primeros días de septiembre de 1852.

Siendo como es un hecho documentado hasta en exceso, la creencia general al respecto es absolutamente la inversa: Buenos Aires, se sostiene, hacía pagar compulsivamente pesado tributo al litoral mediante el cobro de derechos de importación a las mercaderías de introducción marítima. Esta equivocada interpretación no puede atribuirse a otra cosa que al "peso de las ideas heredadas" que menciona Julio Irazusta, unida a una pereza intelectual realmente peligrosa que es la que ha impedido hasta ahora el estudio científico de las fuentes; fuentes que hubieran permitido conocer también otra circunstancia importante, esto es que la protección a las provincias se complementaba con la prohibición absoluta de "trasbordar" numerosos artículos, prohibición que persistió durante más de quince años siendo derogada tan sólo el 28 de abril de 1852.

Estas disposiciones del "sistema" no se aplicaban por supuesto a las provincias mediterráneas, eran exclusivas para el Litoral (incluyendo a El Buceo y otros puertos orientales, excepto Montevideo). Las provin-

cias interiores se encontraban protegidas por un mecanismo distinto, basado principalmente en la inexistencia en Buenos Aires del "depósito" que en esa época era aceptado indiscriminadamente en todos los demás puertos de Sudamérica: Montevideo, Valparaíso, El Callao, etc., competían desaforadamente por ofrecer esta codiciada franquicia a los importadores, mientras Buenos Aires se la retaceaba, como la había retaceado España, por motivos muy válidos desde el punto de vista económico.

El estudio de las fuentes permitirá también hacer luz sobre el problema de la moneda en la Confederación Argentina: la exportación "por agua" del metálico estuvo absolutamente prohibida y complementó al "sistema" pero no se la prohibió, en absoluto, para favorecer la difusión del papel moneda bonaerense como con ligereza y sin ningún aval documental serio sostienen algunos autores. El metálico se reservó para el tráfico interior y las pruebas al respecto son tan numerosas como para la devolución de derechos, pero han sido tan subestimadas como aquellas prefiriéndose aceptar sin análisis las afirmaciones en contrario que, en el calor de la lucha política, efectuaron los opositores de Rosas.

Creemos facilitar la comprensión de nuestras conclusiones insertando, tanto en el texto como en las "Notas", transcripciones textuales de algunas fuentes, la mayoría tan indiscutibles que en una historiografía madura deberían bastar y sobrar como elementos de juicio. No obstante, no abrigamos demasiadas esperanzas al respecto: Emilio A Coni nos precedió en la utilización de este método cuando, hace más de 50 años, en "La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia" advirtió que sus conclusiones básicas eran totalmente opuestas a las oficialmente admitidas y consideró que, agregando las leyes fundamentales en un Apéndice, se adelantaría a las objeciones. Algo consiguió pues ya no se puede enfocar a la enfiteusis "rivadaviana" con la óptica de principios de siglo, pero lo que Coni explicó sobre el período inmediato posterior —disposiciones de Manuel Dorrego y de Rosas— todavía se deja de lado: conocemos profesionales y estudiantes del nivel superior que siguen arrastrando errores fundamentales al respecto, tal vez consecuencia de la literatura pseudo económica, más promocionada que el trabajo de Coni.

Ignorar las disposiciones fundamentales y adherir a una dialéctica capciosa que sólo se apoya en detalles minúsculos no puede admitirse en Historia Económica: no queremos en absoluto para nuestra disciplina ese destino. En rigor, preferiríamos que la mitad de nuestras conclusiones se demostraran erróneas —cosa que creemos improbable— antes que aceptar la actual persistencia de infundios que serían risibles desde el punto de vista económico, si no fueran tan lamentables desde el punto de vista ético.

Verdad es que ya no se repite la absurda y autoritaria aseveración de la Historia Económica más difundida hace unas décadas: "los veinte años que preceden a Caseros significaron un paréntesis dentro del pro-

greso argentino... luego de Caseros era necesario no ya volver a fojas 1, sino a la cubierta". Nadie se arriesga a repetirlo textual, pero en la práctica la literatura pseudo económica ha tomado su lugar y la época de la Confederación Argentina sigue considerándose asiento de onerosas Aduanas interiores, con un tráfico comercial distorsionado por la astucia del Gobernador de Buenos Aires quien, con una "Aduana-pulpo" en sus manos, se encontraba en condiciones de imponer al interior su capricho.

Que esa interpretación es una fábula nos lo han demostrado años de investigación escrupulosa, como se lo demostrarán a todo aquel que quiera recorrer nuestro mismo camino, podemos asegurar que llegará a similares conclusiones. Se ha estado trabajando sobre premisas falsas y urge corregir el rumbo; obstinarse en el error es una mala política ya que el análisis económico estricto que tarde o temprano realizarán investigadores locales o extranjeros pondrá de manifiesto los frágiles cimientos de una historiografía económica absolutamente sui-géneris que descarta las verdaderas fuentes, acepta básicamente juicios de valor como documento y no procesa la información. Con sólo este último artilugio se convierte en irrisorio cualquier avance ya que monografías excelentes y económicamente válidas son descartadas con total desprejuicio.

Si se considera que exageramos permítasenos recordar que ya han debido aceptarse rectificaciones notables en la historiografía de la Confederación Argentina: el ahora casi soslayado problema de la "libre navegación de los ríos" fue hasta hace unos años un galimatías ininteligible repetido mecánicamente por generaciones de argentinos en tanto hoy —Jaime Gálvez mediante— se le ha hecho ocupar su verdadero lugar de mito-mistificador. También un conflicto de magnitud internacional con una gesta tan importante como la Vuelta de Obligado ha sido retaceado a los argentinos hasta no hace mucho tiempo: hoy debe ser admitido como el hito fundamental de la soberanía argentina.

Creemos que el viraje no puede dejar de alcanzar a la valoración de lo estrictamente económico realizado por Juan Manuel de Rosas: en cierto modo, el reconocimiento que ya se hace de su Ley de Aduana de 1835 es un avance, en nuestra época de estudiantes ni se la mencionaba. Sin embargo al respecto hemos advertido que la falta de un análisis adecuado en estos últimos veinte años ha deformado su importancia, se destaca lo accesorio y se olvida lo fundamental ya que suspender una sola disposición prohibitiva —como se hizo en 1841— no significa en absoluto lo que la historiografía pseudo económica se ha apresurado a divulgar, la "muerte de la industria de la época". Es la coherencia de todo el cuerpo de disposiciones arancelarias lo que debe ser estudiado, y eso no se ha realizado en absoluto.

En concreto: sabemos que en la historia de todos los países en un principio el mito ha prevalecido sobre la realidad, pero entendemos que entre nosotros y sobre todo en la época de la Confederación Argentina

se han ultrapasado los límites: corregir esa tendencia es un deber de todos y cada uno de los que nos interesamos en el pasado de nuestro país, eso será beneficioso hasta para su futuro.

En esta tarea es imprescindible la colaboración de investigadores de todas las provincias y también de la "Banda Oriental" pues la problemática económica de la época no es completa sin el estudio de las relaciones comerciales con el resto de América, han sido excesivos los olvidos al respecto y es hora de reaccionar. Es preciso convencerse que todo tiene su importancia y su interés para la elaboración de una Historia Económica Argentina lo más verídica posible.

Buenos Aires, diciembre de 1981.
Año del sesquicentenario del Pacto Federal.

Hemos invertido el orden de los trabajos ya que el más antiguo, decididamente técnico, creemos que se convierte en más accesible después de la visión general del período que intentamos bosquejar en la investigación sobre la Aduana de Buenos Aires.

No agregamos la clásica bibliografía que suele complementar a este tipo de trabajos porque, además de muy extensa, es casi superflua: los verdaderos puntos de apoyo son las leyes y reglamentos pertinentes complementados por los periódicos de la época y muy especialmente el material del Archivo General de la Nación, repositorio importantísimo que lo será aún más cuando todo el material económico a clasificar se halle a disposición del estudioso.

# LA ADUANA DE BUENOS AIRES Y EL "SISTEMA" ECONOMICO DE ROSAS [1]

## I

### 1. *La función de la Aduana*

Bajo la administración española todo el territorio del Virreinato formó un solo ámbito fiscal recaudándose los distintos impuestos bajo las denominaciones genéricas de "Real Hacienda", "Ramos Particulares" y "Ramos Ajenos", siendo los primeros los más importantes. Respecto al monto de las recaudaciones encabezan la lista los "Tributos" pagados por los indios; la "Alcabala", una especie de impuesto a las ventas; la "Sisa", que gravaba determinadas producciones de cada zona —como los cueros o las mulas— destinada a sostener los gastos de frontera y el "Almojarifazgo" que conformaba el típico impuesto de Aduana a la importación y exportación de mercaderías.

Las mercaderías extranjeras para poder ser introducidas en América debían pasar primero por España y abonar allí los impuestos correspondientes, pero las sucesivas guerras en las cuales la Metrópoli se vio envuelta a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX dieron más amplio margen al contrabando —es decir a introducir mercaderías extranjeras sin el paso por España y el pago allí del correspondiente impuesto—, razón por la cual comenzó a aplicarse, cuando ello sucedía, el llamado

1 Utilizamos esta denominación "sistema" —empleada reiteradamente como anatema en la lucha política contra el Gobernador Rosas por los emigrados argentinos en Montevideo— porque la consideramos ampliamente definitoria: en efecto, lo suyo fue un "sistema económico" al cual se pretendió ignorar durante más de un siglo y que, a la distancia, se nos presenta como uno de los pocos sistemas coherentes que pueden hallarse en nuestro pasado, independientemente de la opinión —favorable o adversa— que sobre él se sustente.

"Derecho de círculo" que en esencia consistía en percibir en el puerto de América —además de los impuestos a la introducción— dichos importes; como si se hubiera cerrado el "círculo" y de allí su nombre [2].

La recaudación se llevaba a cabo por *Cajas Reales* existentes una en cada Capital de Intendencia, las cuales percibían —cualquiera que fuera el *ramo*— los impuestos correspondientes a su zona (por ejemplo los Tributos en el Alto Perú pero no en Buenos Aires); con sus ingresos abonaban los gastos de la misma y, si existía algún sobrante, era enviado a la "Caja Principal" de Buenos Aires: en esencia, federalismo económico ya que las necesidades de cada zona no contempladas por el sistema general se cubrían con la posibilidad de los Cabildos de establecer impuestos menores.

Por los datos conservados y publicados se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que el Almojarifazgo ocupaba un lugar secundario en lo que a monto de la recaudación se refiere. Pero como existían pocas oficinas recaudadoras, al figurar Buenos Aires —a partir de 1778— como Puerto para el comercio exterior debió organizarse una "Aduana" en la cual funcionó, al mismo tiempo, la Caja Principal que percibía los impuestos de la zona y los sobrantes de las otras Cajas del Virreinato: producida la Revolución de Mayo la inexperiencia llevó a confundir en la terminología "Caja Principal" y "Aduana" y ello no sólo en Buenos Aires sino también por ejemplo en Mendoza, donde el "Reglamento" dictado el 28 de noviembre de 1812 dice en su capítulo 1º: "LA ADUANA será la UNICA OFICINA DE HACIENDA del Estado" [3].

Durante el período de las guerras de la Independencia las Intendencias del Interior no tienen ya sobrantes para remitir y la Caja Principal de Buenos Aires —que acostumbraba recibir sumas apreciables por ese medio— ve disminuir gradualmente sus rentas en el preciso momento en que urge contar con más ingresos: ello, unido a una activa campaña llevada a cabo por los consignatarios extranjeros, hace que se procure solucionar la deficiencia fiscal reduciendo los impuestos de aduana a la importación —el antiguo Almojarifazgo— y eliminando casi totalmente los de la exportación, considerando que la mayor actividad comercial compensaría la diferencia.

Así, poco a poco, el impuesto de Aduana pasa a ocupar el primer lugar y año a año se recurre a disposiciones —al principio provisorias— que gravan el tránsito de mercaderías o a determinadas producciones lo-

[2] Ver Documento nº 2 de la "Historia del Consulado de Montevideo 1795-1815", tomo I, págs. 188 y siguientes.

[3] Copia de la "Sección Manuscritos" de la Biblioteca Nacional publicada por la "Junta de Historia de Mendoza", tomo 7. Agregaba además este "Reglamento para la Aduana de Mendoza" que "en ella se refundirán todas las funciones que en el antiguo sistema de Gobierno ejercían los Oficiales Reales... y se introducirá diariamente lo que se recaude no sólo [de] derechos que establece sino también de los demás ramos a su cargo": es decir que no sólo recaudaba los típicos impuestos aduaneros sino también el Arrendamiento de tierras, Pulperías, Temporalidades, Alcabalas en general, Azogues, Inválidos, etcétera.

cales que contaban con mercado seguro. La pobreza de los erarios provinciales, el desmembramiento de las Intendencias, la entrada indiscriminada por el puerto de Buenos Aires de artículos que competían con los locales, fueron haciendo que, cada día más, las provincias dependieran del cobro de esos impuestos. Ello en parte era lógico y tenía raíces históricas a más de económicas: por un lado, el sistema impositivo en América se basó o en el consumo o en los Tributos personales dada la escasez de población y la abundancia de tierras que hacía imposible gravar la propiedad raíz, y por el otro la existencia local de artículos de primera necesidad llevó a que el consumo gravado fuera el de las clases más pudientes de la sociedad.

Ya al promediar la década de 1820 las provincias tienen su propio "sistema impositivo", es decir se ha pasado de la unidad fiscal a la diversidad —y, en ocasiones, a la guerra fiscal— resultando cada vez más difícil dejar de lado esos impuestos ante el peso del "Departamento de Guerra" sobre el total de gastos —prácticamente en todas representa por esos años un 50 %— pese a que se recurre a empréstitos —forzosos en su mayoría— a exacciones y embargos de bienes, etcétera, etcétera.

En ese panorama general se ubica la acción del Gobernador Juan Manuel de Rosas para lograr lo que nosotras —no él, en absoluto, ni sus contemporáneos— hemos llamado "Unión Aduanera" [4]; "Unión Aduanera" porque perseguía, como lo manifiesta Rosas en su correspondencia al Gobernador Estanislao López, de Santa Fe, "equilibrar" las diferencias de industria y comercio por medio de la reforma de las leyes de Aduana; "Unión Aduanera" porque su finalidad era, también, preservar y ampliar mercados para las partes; "Unión Aduanera" en fin, porque debía contribuir a la gran finalidad de *constituir a la Nación* una vez que se hubieran resuelto los problemas de la creación de "un fondo nacional permanente que sufrague todos los gastos generales, ordinarios y extraordinarios... y el modo cómo pueda cada estado federado crearse sus rentas particulares SIN PERJUDICAR LOS INTERESES GENERALES DE LA REPUBLICA" (carta a Juan Facundo Quiroga enviada por Rosas el 20 de diciembre de 1834, transcripta en "Vida Política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia" de Julio Irazusta, tomo I, segunda parte).

## 2. *Medidas que conforman al "sistema económico" de Rosas*

### a) El reglamento del resguardo

El Estuario del Plata era sumamente difícil de vigilar dadas las condiciones técnicas de la época que no permitían fácilmente la colo-

4 Expresión que utilizamos por primera vez en nuestro artículo "Notas sobre la Aduana de Buenos Aires —la 'Unión Aduanera Argentina'—", publicado en la Revista "Nuestra Historia", nº 18, de diciembre de 1976, al que nos remitimos.

cación de balizas[5] y el mantenimiento de faros y a ello se agregaba su inusitada dimensión convirtiéndolo, a él y a su amplio Delta, en un ámbito ideal para el tráfico ilegal; muchas veces se había intentado obstaculizar el contrabando y por ello las naves de ultramar en tiempos de los españoles llegaban a Montevideo, donde desembarcaban parte de las mercaderías y el resto era "trasbordado" a naves menores para ser conducido a Buenos Aires, lugar donde se percibía el impuesto. Los acontecimientos políticos producen luego la separación de Buenos Aires y Montevideo y las naves arriban ya directamente a la primera, pero el Estuario seguía siendo difícil de vigilar y de ahí los sucesivos "Reglamentos del Resguardo"[6], nombre con el cual se aludía a la serie de oficinas, empleados e inspectores, cuya finalidad era vigilar continuamente las costas tratando de impedir el contrabando.

Pasados los años, cuando gobernadores como Ferré solicitan una ley proteccionista para las producciones del interior, el gobernador de Buenos Aires comprende que de nada valdría dictar esa legislación si no se lograba impedir el contrabando y por ello el 18 de julio de 1832 expide un nuevo Reglamento el cual, dentro de lo humanamente posible, no deja resquicios a la ilegalidad.

Consta este nuevo Reglamento de 140 artículos, establece diez puntos a "resguardar" desde Ensenada a Baradero, reglamenta la actuación de los inspectores y empleados, indica cómo debe efectuarse la inspección de los barcos, fija el *alije* de los mismos a buques menores, impone penas por infracciones a los capitanes de buques de cabotaje, a los oficiales de la Inspección, al Colector General, al Contador y a los individuos "pudientes" que protegieran al contrabando, etcétera, etcétera.

Hasta aquí, se nos dirá, nada fuera de lo usual —como no sea la exasperante prolijidad— que justifique que lo consideremos como una de las piezas clave. Pero en este Reglamento un artículo, el 44, constituía a nuestro entender el punto neurálgico. En esencia, el sistema era

5 Dice Francisco Millau en su "Descripción de la Provincia del Río de la Plata" escrito en 1772, que la entrada desde el Río de la Plata al Riachuelo se hacía por un canal "cuyo fondo fangoso es muy estrecho y a veces con la bajamar no tiene aún la suficiente agua para las lanchas que fondean al principio de él, esperando algunas crecientes para entrar. Llaman a este paraje *Las Balizas* porque de él siguen a los dos lados del canal muchos palos que sirven de gobierno a las embarcaciones" (página 89, edición Coleción Austral).

La lectura de documentos de la época y posteriores nos hará más de una vez hallar el término "balizas" pero ellas continuaron siendo por mucho tiempo esos palos a que hace referencia Millau.

6 Hacemos tan sólo mención de los Reglamentos expedidos a partir de 1810 pero es imposible dejar de recordar que, bajo la administración española, el 15 de febrero de 1779 fue dictado el primero de ellos, que constaba de 196 artículos, publicado en el "Boletín de la Dirección General de Aduanas", volúmenes I y II (1938-1939), según cita García Belsunce en su artículo sobre "La Aduana de Buenos Aires en las postrimerías del régimen virreinal" publicado en Investigaciones y Ensayos de la Academia Nacional de la Historia, volumen 19.

el siguiente: el Capitán del buque de ultramar al llegar a puerto declaraba las mercaderías que traía para descargar en un "Manifiesto" refrendado por el Cónsul Argentino del puerto de partida –si es que allí lo había–; este Manifiesto era entregado al Inspector del Resguardo recibido a bordo que estampaba en él el día y *la hora*, requisito indispensable ya que de acuerdo al artículo 44 de haberse producido una "involuntaria equivocación" podía "adicionar" en el "término de *24 horas* útiles contadas desde aquella en que lo entregara a bordo, tan sólo por objetos cuyo valor no excediera de 400 pesos metálicos" (De Angelis: Recopilación de Leyes y Decretos, tomo II).

Cualquiera que sepa del precario muelle de Buenos Aires por esos años, de la entrada al "puerto" por la Boca del Riachuelo, por "balizas" o por otros lugares comprenderá que, con sólo 24 horas para adicionar al Manifiesto, ningún Capitán tenía tiempo de bajar a tierra, "arreglar" la venta de un contrabando y luego adicionar: a más de que era imposible, no se justificaba por lo magro de la suma permitida.

Que este artículo 44 era una traba importantísima nos lo prueba el hecho de que al cesar Rosas en sus funciones, el 31 de diciembre de 1833 es derogado permitiéndose adicionar POR CUALQUIER IMPORTE. Nuevamente Rosas en el poder, una de sus primeras medidas es la del 25 de agosto de 1835, que pone en vigencia al artículo, vigencia que persiste durante todo su gobierno de 16 años; al producirse Caseros, el 28 de abril de 1852 se lo deroga nuevamente y en forma definitiva.

La sanción del Reglamento no eliminó totalmente al contrabando, sobre todo en los largos períodos del bloqueo del puerto, como lo demuestra más de un expediente que hemos hallado en el Archivo General de la Nación, pero éste disminuyó en forma apreciable, lográndose no sólo un incremento en las rentas provinciales sino un respaldo efectivo a la protección que se acuerda a partir de 1835 con la Ley de Aduana de ese año.

### b) EL "TRASBORDO" y la "DEVOLUCIÓN DE DERECHOS"

Hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX el trasbordo constituía una necesidad dadas las condiciones del "puerto" de Buenos Aires y la difícil navegación de los ríos en los que los buques a vela podían remontar la corriente y capear los vientos sólo si reunían características especiales y no excedían de 80-100 toneladas. Tanto el Delta como aguas arriba el Paraná y Uruguay presentaban innumerables islas, islotes, bancos de arena, corrientes impredecibles, etc. y una nave de mayor calado difícilmente podría luchar contra ellas y el viento: por ello las embarcaciones eran chatas, con muy pocos pies de profundidad (no más de 6 ó 7 como promedio). Eran naves preparadas para poder ser "sir-

gadas"[7] que, en caso de varadura, pudieran ser fácilmente libradas del entorpecimiento; como consecuencia las más comunes en esos años en los ríos eran balandras, pailebotes, bergantines, a los que se "trasbordaban" las mercaderías llegadas a Buenos Aires en embarcaciones mayores, ante la imposibilidad de navegar a vela *en condiciones rentables.*

Bajo la administración española como una forma de evitar el contrabando, siendo Montevideo *el puerto del Plata* por su profundidad y mayor abrigo, a él llegaban las naves de ultramar cargadas con las importaciones que podían venir dirigidas bien a la Banda Oriental, bien al resto del territorio —es decir, la Banda Occidental—. Aquellas que llegaban *para* la Banda Oriental eran desembarcadas en Montevideo y en su Aduana abonaban tanto el almojarifazgo —el típico impuesto de Aduana— como la Alcabala —impuesto a las ventas; el resto de la mercadería —consignado o no— debía ser enviado o "trasbordado" a Buenos Aires y aquí era "aduanado" teniendo especialmente en cuenta —como se desprende de la Real Orden del 27 de octubre de 1792— si desde España venían registradas "con destino a las provincias interiores" o bien a la Capital. En el primer caso, sólo abonaban en la Aduana el almojarifazgo en tanto la alcabala era cobrada en el lugar de destino; si llegaban destinadas a la Capital abonaban en su Aduana el almojarifazgo y la alcabala.

Posteriormente, durante la década 1810-1820 las guerras impidieron un tráfico activo, el sistema se desquició y si no hubo una intensificación del contrabando ello se debió más a falta de mercado que a la vigilancia

[7] La operación de la sirga o "silga" consistía en esencia en arrastrar a los buques desde la orilla con sogas o cueros tirados por hombres —como describe Juan Francisco de Aguirre en su interesantísimo Diario sobre el virreinato del Río de la Plata— o bien por caballos, cosa usual entre los gauchos rioplatenses.

Respecto a las dificultades del Río de la Plata y sus afluentes, remitimos al lector a trabajos de investigación como:

Ernesto J. Fitte: "Apuntamientos para una historia de la navegación en el Río de la Plata", publicado en Investigaciones y Ensayos de la Academia de la Historia, nº 13.

Clifton Kroeber: "La navegación de los ríos en la historia argentina", Editorial Paidós, Buenos Aires.

Beatriz Bosch: "Notas sobre la navegación fluvial 1843-53" en Investigaciones y Ensayos, nº 19.

Existen también publicaciones de contemporáneos de los hechos que analizamos, como:

Francisco Millau, ya citado.

Juan Francisco de Aguirre: "Diario" publicado en "Anales de la Biblioteca Nacional", tomo VII.

Alcides D'Orbigny: "Viajes a la América meridional", Buenos Aires, 1945.

J. A. Beaumont: "Viajes por Buenos Aires, Entre Ríos y la Banda Oriental 1826-27", traducción de José Luis Busaniche, Buenos Aires, 1957.

Page T.: "La Confederación Argentina", traducción y edición de los cinco primeros capítulos de su obra en inglés, edición entrerriana.

No citamos más para no cansar al lector pero prácticamente todos los viajeros que arribaron al Plata se hacen eco de esas dificultades, que olvidaron los propugnadores de la "libre navegación".

de las costas. Cuando en 1821 se reestructura en parte el sistema en Buenos Aires se establece que las mercaderías que se trasbordaran para el litoral abonarían "por todo derecho la duodécima parte de lo que adeudarían a su introducción" (artículo 19 de la ley del 21 de agosto), porciento que se eleva a "la quinta parte" a partir de 1822 por ley del 25 de noviembre, es decir al 20 % (Recopilación de De Angelis, citada, tomo I).

Por estas disposiciones Buenos Aires se convierte en una extraña "aduana de tránsito" que percibe el 20 % del impuesto, cosa inexistente bajo la administración española en la cual la Aduana de tránsito "jamás ha tenido el cargo ni la facultad de cobrar derechos de nada", como afirma Justo Pastor Linch, administrador de la Aduana de Buenos Aires el 23 de enero de 1812 en el expediente sobre "unificar las normas fiscales de aplicación en las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires de acuerdo a las cláusulas del armisticio del 20 de octubre" (documento nº 3 de "Historia del Consulado de Montevideo", tomo I).

Este 20 % que se percibe en Buenos Aires a partir de 1822 se mantiene durante 13 años sin modificación alguna: al producirse el enfrentamiento entre Buenos Aires y Corrientes en 1830-31 él es el que da origen a las acusaciones de Leiva de que la Aduana porteña se quedaba con una parte de las rentas litorales y es también causa de que el comercio de las provincias litorales se dirija cada vez más al puerto de Montevideo el cual, actuando como una típica aduana de tránsito, les brindaba la ventaja de una menor imposición. De esta paulatina inclinación hacia Montevideo queda, a más del testimonio de las voces de alarma que se elevan en Buenos Aires, el hecho indiscutible de la forma en que se puebla Entre Ríos por esos años sobre el río Uruguay.

En 1833 es por fin advertido el peligro —que hubiera podido llevar hasta el desmembramiento territorial— y en Buenos Aires la Sala de Representantes —tan apática en todo lo que se relacionara con reformar su sistema impositivo— reacciona y dicta la ley del 26 de diciembre que establece en su artículo 2º:

> "a partir del 1º de enero se permitirá *para los puertos de los ríos interiores* que estén situados fuera del territorio de la provincia, tanto nacionales como extranjeros, el reembarco y trasbordo de caldos, tabacos y yerba tanto extranjeras como del país, fariña, harina, trigo extranjero, comestibles en general, azúcar, artículos de guerra, alquitrán, brea, cabullería, anclas, cadenas de buques, motores, cuadernales, abenques y demás especies para proveer buques, pudiendo hacerse el trasbordo y reembarco para los expresados puertos en los buques de la carrera sin necesidad de abrir registro".

Esta ley tenía como finalidad eliminar la imposición de ese 20 % que se cobraba desde 1822 pero, mal redactada o mal interpretada, se

hizo necesario volver a insistir en 1835 y al dictarse una nueva Ley de Aduana en enero el artículo 7º expresa textualmente:

> "la liquidación para la *devolución de derechos* por los efectos que se reembarquen o trasborden en virtud del artículo anterior y del citado del 26 de diciembre de 1833, se hará al tiempo de pagarse el derecho de trasbordo o reembarque, recibiendo los interesados un boleto de la Colecturía por el importe que se satisfará sin otro requisito al vencimiento del último plazo fijado para el pago de los derechos correspondientes al cargamento respectivo" (De Angelis, citado, tomo II).

Siendo, como era, importante el hecho de no cobrar impuestos a las provincias litorales, ello no es todo: al enumerarse los artículos pasibles de ser trasbordados no figuran ni los muebles, ni la ropa hecha, ni las manufacturas de cuero que, de enviarse aguas arriba, pondrían a las producciones locales en condiciones desventajosas. Es decir se protegía —con esa sola y escueta declaración de los efectos de trasbordo— de una manera efectiva al litoral y se procuraba, *desde* Buenos Aires, auxiliar a la obra del tiempo **.

Tal vez alguien se pregunte por qué no se derogó, lisa y llanamente, ese 20 % de impuesto y, en efecto, nos lo hemos preguntado más de una vez, pero la razón creemos se halla en que las condiciones de los ríos permitirían, de no arbitrarse ese medio, pasar mercaderías con toda impunidad en barcos "menores", los cuales fácilmente eludirían la vigilancia, con lo cual no sólo se mantendría el contrabando sino que sería imposible ejercer la protección que las provincias reclamaban.

En la forma en que se practicaba esta "devolución de derechos" [8]

** Curiosamente esta disposición es derogada no bien producido Caseros, bajo el pretexto de que el comercio "había aumentado enormemente" desde su sanción.

[8] Respecto a la práctica constante de esta "devolución de derechos" por parte de la Colecturía de Buenos Aires —que por decreto del 23 de noviembre de 1821 bajo el nombre de Receptoría reunía además las funciones de Administradora de la Aduana— los antecedentes que podríamos citar son tantos que haremos una selección.

Existen no sólo las leyes ya transcriptas en el texto sino también la serie de artículos que le dedica al tema —en forma directa o englobándolo junto con otros— el "Comercio del Plata" de Montevideo dirigido por emigrados argentinos; citaremos el del 24 de diciembre de 1849 debido a que al hacer mención del movimiento de fondos de la Receptoría comenta un hecho fácilmente comprobable en los "Estados de la Receptoría General" publicados en el Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires.

Dice, textualmente, "El Comercio del Plata":

"por orden especial de Rosas se está aforando y liquidando a toda prisa lo atrasado (—por el incremento del comercio—)" ya que "sabido es que desde el último bloqueo, y aún creemos que desde antes, se señaló una suma mensual de 80.000 pesos papel para atender a las DEVOLUCIONES DE DERECHOS que se habían pagado por efectos que posteriormente se reexportaron.

"Esa suma, después del cese total del bloqueo en junio de 1848 y después de la consiguiente considerable reexportación que desde entonces ha tenido lugar PARA

el contrabando se tornaba mucho más difícil ya que el importador al desembarcar las mercaderías —que eran "de pronto despacho"— firmaba Letras por las cuales se comprometía a abonar el impuesto a 6 meses de plazo y si posteriormente presentaba la "Tornaguía" del puerto litoral al cual enviara las mismas —que acreditaba haber "aduanado" en

---

ENTRE RIOS, CORRIENTES, COSTA ORIENTAL, BUCEO y cia. ha llegado a ser, como ya lo dijimos otra vez, extremadamente diminuta e insuficiente para aquel objeto, y el resultado natural ha sido un grande atraso en el pago de esas DEVOLUCIONES. Los acreedores (—de la Receptoría—) son en su mayor parte, los almaceneros que TRAFICAN CON ENTRE RIOS, CORRIENTES, BUCEO... Muchos de ellos se han encontrado con créditos muy fuertes... pues los 80.000 pesos mensuales (5.000 pesos metálicos) se reparten en prorrateo de las liquidaciones hechas, tocando a cada uno un dividendo (sic) miserable. Tan cierto es esto que en el mes de noviembre, Rosas hizo pasar de la Caja de Depósitos —en que había dos millones durmiendo tranquilamente— uno y medio millón a la Aduana, PARA EL PAGO DE DEVOLUCIONES ATRASADAS, y en el acto se absorbieron. Ahora la amortización se halla otra vez limitada a los 80.000 pesos mensuales..." (mayúsculas nuestras).

Con el movimiento de Receptoría publicado en el "Registro Oficial" de los años 1849-50 que se encuentra en el Archivo General de la Nación confirmamos plenamente las palabras del "Comercio del Plata" hallando en el rubro "Remesas de Tesorería" en "devoluciones de derechos" 960.000 pesos (los 80.000 mensuales) a los que corresponde agregar lo que figura como recibido de la Caja de Depósitos, 1.500.000 pesos, con lo que el total de la columna de "FONDOS PARA DEVOLUCIONES DE DERECHOS" en 1849 llega a 2.460.005,1 1/2, ya que el año se inició con un pequeñísimo sobrante procedente del movimiento de 1848.

El comercio con el litoral se activa de tal forma a partir de este año de 1849 —y ello se une a un abarrotamiento de la plaza de Buenos Aires que motiva más de un reembarco al exterior— que en 1850, revisando los "Movimientos de Tesorería" confrontados con los de Receptoría nos hallamos con que si bien la suma mensual enviada para devolución de derechos se elevó a 130.000 pesos (lo que arroja un incremento del 62,5 % nada despreciable) ello no fue suficiente y la Receptoría a partir de septiembre eleva la suma y abona en concepto de DEVOLUCION DE DERECHOS:

| | |
|---|---|
| en septiembre | 2.140.109 1/2 |
| en octubre | 348.744,6 |
| en noviembre | 185.321,4 1/2 |
| en diciembre | 244.708,3 |

mientras la Caja de Depósitos refuerza esas devoluciones con 500.000 pesos, todo lo cual hace ascender el total de "Devolución de derechos" en el año 1850 a 4.288.918,3 1/2 con un sobrante de 34,6 pesos que pasa al año 1851.

El movimiento de estas devoluciones se halla también corroborado en las "Notas" que periódicamente enviaba el Colector General al Ministro de Hacienda (Archivo General de la Nación, Sala X, 44-8-39), lo que nos permite agregar a esta enumeración los datos correspondientes a todo el año 1851 —que no se publicaron en el Registro Oficial—:

Al 31 de diciembre, dice el Colector General, "se han remitido de la Tesorería General a la Colecturía (léase Receptoría) para pago de DEVOLUCIONES DE DERECHOS 3.535.116,4 que unidos a la existencia de 34,6 del mismo ramo en 1850, forma un total de 3.535.141,2. Se han satisfecho en el mismo período 3.535.073,4 con un sobrante de 67 pesos y liquidados 452.827,7 pesos" (folio 178 vuelta).

Se nos podrá aducir que esta "devolución de derechos" englobaba a todas las marcederías reembarcadas, inclusive a aquellas que lo eran para el exterior, y ello es muy cierto. Si bien aún no hemos hallado la forma de comprobar —por medio

él— no se le exigía dicho pago o, si había vencido el plazo, se le devolvía lo pagado en Buenos Aires. Años más tarde, afianzado el sistema, se abolió para las mercaderías trasbordadas al litoral la exigencia de la presentación de esa Tornaguía, según consta en el "Arancel" de Aduana de 1849, página 54.

### c) La Ley de Aduana de 1835

La inestable situación de Buenos Aires, la abulia de la Legislatura por esos años, el enfrentamiento en el Norte del país entre provincias federales —que podía dar pie a una invasión desde Bolivia— y finalmente el asesinato de Juan Facundo Quiroga en febrero de 1835, enfrentan a la provincia a la necesidad de ver dirigidos sus destinos por alguien dueño de "una autoridad fuerte por la ley, que no sea forzado a detenerse delante de consideraciones subalternas" como afirmara Viamonte en 1834, y es a Juan Manuel de Rosas a quien toca asumir nuevamente el mando en esas condiciones, luego de un plebiscito.

Entre los reclamos que desde hacía años presentaban las provincias a Buenos Aires se hallaba —como es de público conocimiento— el de que por medio de la legislación aduanera se practicara un mínimo de protección a las producciones nacionales. Hasta el momento no se había prestado atención a ellos ya por divergencias ideológicas, ya para no disminuir las insuficientes rentas provinciales, pero el Gobernador Rosas en posesión de las "facultades extraordinarias" y las Relaciones Exterio-

---

de la documentación de la época— cuánto de esta "devolución de derechos" correspondía a las mercaderías enviadas a las provincias litorales y cuánto al exterior, podemos no obstante hacer un cálculo ya que abolida esta práctica de la devolución de derechos para el litoral a partir de 1852 (septiembre) ella continuó para los reembarcos al exterior: si comparamos los "Estados de Receptoría" de 1850 —que contienen ambas devoluciones— con los de 1854 —con devolución sólo para los reembarcos al exterior— obtendremos una cifra lo más aproximada posible que nos dará una idea de cuánta mercadería importada vía Buenos Aires no abonaba impuesto alguno en su Aduana por ser enviada al Litoral, hasta la abolición del "sistema".

Los "Estados de Receptoría" publicados tenían una forma de redacción un tanto confusa pero en esencia en el rubro "Entradas" (el Debe) figuraba lo que la misma percibía como impuestos y entre ellos lo ingresado como tal por los reembarcos solicitados —incluso, creemos, ese mínimo derecho de trasbordo que tanto es anatemizado desde Montevideo— en tanto en el rubro "Salidas" (el Haber) bajo la denominación "devoluciones de derechos" se asentaban las efectuadas por mercaderías que iban al exterior y al litoral hasta 1852 y sólo al exterior posteriormente. Confrontando ambos estados hemos confeccionado lo siguiente:

| Concepto | 1850 | 1854 |
|---|---|---|
| Impuestos cobrados por reembarcos | 473.655,3 1/2 | 221.003,7 |
| DEVOLUCION DE DERECHOS | 4.228.918,3 1/2 | 779.975,3 |

Haciendo una relación —todo lo imperfecta que puede serlo basándonos tan sólo en las cifras sin analizar el porciento del impuesto cobrado a los reembarcos e incluso los "precios corrientes" de las mercaderías en los dos años— ella nos daría la cifra de 1.776.213 como correspondiente a la devolución de derechos que en

res de la Confederación no se veía obligado a detenerse "delante de consideraciones subalternas": expide, por lo tanto, el 18 de diciembre de 1835, una Ley de Aduana que responde a ese clamor de las provincias.

Al dictarla debió tener en cuenta no sólo los intereses y necesidades de cada una de las provincias interiores, sino también velar por los nacionales —evitar nuevas desmembraciones territoriales— y por último, no dejar de lado los de la provincia cuyos destinos le habían sido confiados. Así lo manifiesta en carta a Estanislao López el 21 de julio de 1836 al decirle:

> "hay cosas que a primera vista parecen llanas y claras y no lo son mirándolas bajo todos sus aspectos y relaciones... el bien y prosperidad de la República de la Confederación es el Norte que me he propuesto sin desatender por eso el bien particular de esta provincia de Buenos Aires con la que mi compromiso es tan inmenso como ha sido grande la confianza con que me ha honrado.
>
> "En este supuesto es que expedí la Ley de Aduana para el año presente *haciendo para ello un esfuerzo de primer orden* porque en los primeros años sólo debía sentir COMO SE SIENTE *una disminución considerable de las rentas* causadas como lo había previsto por la disminución de los derechos en algunos efectos, la prohibición y aumento de derechos en otros; de suer-

---

1850 sirvió para los reembarcos al extranjero: quedan por consiguiente 2.452.705 pesos de derechos devueltos a las importaciones enviadas al Litoral. Teniendo en cuenta que estas producciones sólo abonaban el 20 % del impuesto que les correspondería de ser desembarcadas en Buenos Aires fácil será comprender cuánta era la importación del Litoral y, de ahí, deducir el consumo del mismo.

Esta confrontación nos lleva también a comprender la sangría que representó para la Confederación la abolición del sistema de la "devolución de derechos" a partir de 1852 ya que la mayoría de las importaciones que ella consumía entraban vía Buenos Aires: ello está puesto claramente de manifiesto en el trabajo de Fernando Enrique Barba "Notas sobre el comercio fluvial entre Buenos Aires y la Confederación Argentina 1854-59" presentando a las "II Jornadas de Historia del Litoral Fluvial Argentino", Paraná, octubre de 1971, donde en el cuadro nº 9 figura la recaudación de la Aduana de Buenos Aires "por derechos de importación para la Confederación Argentina" en este año de 1854 precisamente: 12.026.063 pesos papel.

Si a esta cifra le agregamos que durante el "sistema de Rosas" una serie de artículos extranjeros no tenían permitido el trasbordo a las provincias litorales y luego sí, se comprenderá fácilmente el *sacrificio de rentas* que, bajo Rosas, hizo Buenos Aires en mérito a la constitución real del país; sacrificio que a partir de Caseros con el triunfo de los hombres de Montevideo, Chile, Bolivia, ya no se halla dispuesta a hacer y, a más de autorizar el trasbordo a todo tipo de importaciones, el 10 de octubre de 1852 encubre bajo la grandilocuente expresión de "supresión de los derechos de tránsito" una verdadera —y tal vez no deseada— expoliación a las provincias hermanas.

La explicación de cómo se llegó a ello nos llevaría demasiado lejos en este trabajo, pero recomendamos al lector inquieto ver en "El Nacional" de los primeros días de octubre de 1852 el resumen de las Sesiones de la Legislatura de Buenos Aires que, comenzadas el día 3, dieron como resultado la sanción de una ley en la que es imprescindible "leer entre líneas" como aconsejaba Juan Alvarez.

te que hasta aquí sólo he podido lisonjearme con esperanzas que si bien deben realizarse algún día *por ahora han escaseado los recursos al gobierno* y me han expuesto a las críticas de muchos hombres instruidos que profesaban diferente opinión" ("Vida política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia", ya citado).

Interesantísima carta en la que en el estilo sereno y nada grandilocuente de Rosas se expone el propósito jamás desmentido de su largo gobierno: lograr y consolidar la unión de la Confederación Argentina partiendo, como correspondía, del núcleo de la provincia de Buenos Aires que por su situación geográfica y mejores condiciones económicas estaba en situación de aglutinar a las otras. Estas líneas reflejan también la preocupación del gobernador de Buenos Aires por una inevitable reducción de las rentas que habría de obligar a modificar el Plan de Hacienda de 1835, como en realidad ocurrió.

La Ley de Aduana de 1835[9], como se sabe netamente proteccionista, mereció la aprobación entusiasta de las provincias, sobre todo las norteñas, como Catamarca, Tucumán, Salta, etc., pero tuvo su contrapartida en la reacción casi inmediata que desde Montevideo encabezan ciertos grupos de consignatarios que contribuyen a llevar a la Confederación Argentina a conflictos internacionales en los cuales el puerto de Buenos Aires se vio bloqueado durante años. Concluida la guerra con Francia, mermadas drásticamente las rentas fiscales y ante la evidencia de que por el momento difícilmente se desarrollarían ciertas producciones en la provincia, el Gobernador Rosas dicta el 31 de diciembre de 1841 una momentánea suspensión de parte de las prohibiciones decretadas en 1835. Esta modificación en el sistema que, repetimos, era sólo momentánea pues debía regir hasta tanto la provincia —restañadas las profundas heridas que la guerra le ocasionara— dispusiera de brazos y de capitales suficientes como para volcarse a otras producciones a más de las agrarias, NO ENTRAÑA EN ABSOLUTO UNA DISMINUCION DE LA PROTECCION acordada a las provincias de la Confederación.

Y ello es así porque, aún cuando es en efecto cierto lo que sostiene

[9] La difusión que ha tenido esta ley de Aduana creemos que nos exime de mayores comentarios, limitándonos sólo a hacer una simple enumeración de los distintos capítulos, así como del porciento mínimo y máximo de impuestos que fijaba:
Capítulo I: "de las entradas marítimas", donde se enumeraban los artículos de libre importación y se establecían los porcentajes de impuesto que abonarían los otros, que eran del 5, 10, 24, 35 y 50 %, eliminándose el 4 % de Contribución Directa a los capitales en consignación; Capítulo II: "efectos prohibidos", con una amplia enunciación de los mismos; Capítulo III: "de la salida marítima", con impuestos del 1 y 4 %, liberándose aquellas producciones que salieran en buques nacionales, y donde se incluye el artículo sobre el trasbordo de las mercaderías a las provincias litorales; Capítulo IV: "de la entrada terrestre", que sería *totalmente libre* salvo ciertas producciones como yerba mate y tabaco del Paraguay, Corrientes y Misiones; Capítulo V: "de la salida terrestre" *totalmente libre*; y Capítulo VI: "de la manera de calcular y recaudar los derechos" (Recopilación de Leyes y Decretos" de Pedro De Angelis, tomo II).

nes desde 1º de Enero á fin de Diciembre del año pp.do de lo pagado, la existencia, y lo que está ya liquidado—

Al Señor Ministro de Hac.da Camarista, Doctor D.n Manuel Insiarte

Desde 1º de Enero á fin de Dbre. de 1851, se ha recibido de la Tesorería Gral. en la Receptoría para pago de devoluciones de derechos 3,535.106 p.s 4 r.s que unidos á 34 p.s 6 r.s que quedaron del mismo fondo en 1850. forman un total de 3,535.141 p.s 2 r.s—

Se han satisfecho en el mismo período 3535.073 p.s 4 r.s quedando una existencia de 67 p.s 6 r.s y liquidados, 452827 p.s 7 r.s

Dios gue. á V.S. m.s a.s P.B.—

El Colector General

¡Viva la Confederación Argentina!

¡Mueran los salvajes asquerosos unitarios!



Copiador de Notas del Colector General al Ministro de Hacienda años 1846-1854.
Folio 180 - Archivo General de la Nación, Sala X, 44-8-39

Miron Burgin de que a partir de 1842 desaparece la prohibición de importar ciertos artículos, se mantiene sin embargo la protección ya que el impuesto representaba como mínimo —salvo una o dos excepciones— un 19 % y llegaba al 39 % en la mayoría de las producciones importadas, al ser desembarcadas en Buenos Aires. Pero una parte de ellas se despacharía al interior y aquí corresponde distinguir de qué "interior" estamos hablando: si se trata de las provincias litorales LA DEVOLUCION DE DERECHOS Y LA LIMITACION DE LOS ARTICULOS TRASBORDABLES no es en absoluto modificada. Por consiguiente, la protección para ellas continúa sin alteración alguna y sólo de sus respectivas leyes impositivas podía provenir una modificación como en efecto sucedió en el Entre Ríos de 1849 gobernado por Justo José de Urquiza [10].

La situación en lo que concierne al interior mediterráneo debe analizarse considerando que esas producciones sólo podían llegarle por tierra —aun en el caso de trasbordo vía Santa Fe—, y los elevados fletes del transporte terrestre de la época unidos a la alta imposición mantenida no alteraban en esencia la protección.

Sería sumamente interesante estudiar la forma en que se modifica el sistema para cada uno de los artículos anteriormente prohibidos que

[10] El 24 de abril de 1849 la Legislatura de Entre Ríos, siendo gobernador Justo José de Urquiza, introduce modificaciones a la Ley de Aduana dictada el 5 de febrero de 1836 por Pascual Echagüe: si bien estas modificaciones no son excesivas, es de remarcar que se eliminan las distintas escalas de impuestos a las producciones extranjeras, fijándose en sólo un 12 % en general —salvo aguardientes y vinos— el importe a cobrar, al tiempo que de aquellos productos cuya introducción se hallaba prohibida sólo subsiste la prohibición para las harinas y trigos extranjeros, así como a los comestibles en general.

Pero al mismo tiempo para las producciones de la Confederación Argentina —que en la anterior ley abonaban impuestos bajos que no sobrepasaban el 20 % sin que existiera prohibición alguna— se establece que:

"Las harinas, trigos, galletas, almidón, maíz, porotos, garbanzos, lentejas, cebollas, ajos, arvejas, habas, sandías, melones, zapallos, batatas, papas, maní, cigarros de hoja, cueros curtidos, suelas de cuero vacuno y yeguarizo, marquesas, baúles, *armarios, mesas, cómodas*, puertas, ventanas, rodados para carros o carretas, baldes de madera, alfajías, lavatorios de madera, herrajes para puertas y ventanas, frenos, estribos, argollas, espuelas de fierro, rejas de arado, barretas, herraduras para caballos, ganchos, parrillas, asadores, eslabones, pernos de fierro, romanas de pilón, sombreros ordinarios, *toda ropa hecha, calzado*, manufacturas de lata y latón, riendas, caronas, fiadores, bozales, lazos, jergas, jergones, ceñidores de lana, algodón o mezclados y frazadones, *pagarán el 50 %* **.

Este recargo elevadísimo a las producciones de otras provincias de la Confederación pone de manifiesto el crecimiento de la industria entrerriana entre las dos leyes citadas (1836 y 1849) que llevó a querer protegerlas en el caso de la ropa hecha, calzado, muebles, etc. y marca una discriminación odiosa respecto a las restantes provincias, pero sobre todo demuestra que en ellas también habían crecido ciertas producciones, ya que ahora se hace expresa referencia a ellas y no se cita para nada a las extranjeras.

Es éste un hecho que, con el tiempo y la colaboración de los investigadores del interior, nos gustaría sobremanera aclarar.

** Lo subrayado son producciones que, en la anterior ley, estaban prohibidas si procedían del extranjero.

ahora se permiten, ya que no es lo mismo, por ejemplo, permitir la entrada de "argollas de hierro y bronce" (que difícilmente se podrían producir en Buenos Aires o el interior) que las "telas para jergas, ceñidores de lana", etc. cuya activa producción en el interior bien podía ya hallarse en condiciones de enfrentar a la extranjera con esa protección [11]; pero como se carece en el país hasta el momento de la llamada "investigación de base", por ahora debemos contentarnos con lo manifestado sin desmedro de que con el tiempo iniciemos un estudio a fondo en lo que a las provincias mediterráneas se refiere, investigación en la que nos sería sumamente útil contar con la colaboración de investigadores del interior en cuyos archivos, creemos, ha de hallarse abundante material.

## d) Los "Derechos difrenciales"

La típica modalidad del comercio rioplatense era, de larga data, la "consignación" y ella no fue en absoluto modificada por la Revolución de Mayo. Su origen tiene relación con la parvedad del mercado tanto como con la escasez de capitales y de conexiones comerciales agregadas

[11] Las producciones que a partir del decreto del 31 de diciembre de 1841 tenían permitida la entrada abonarían en adelante los siguientes porcientos de impuesto:

5 %: Cartillas. Cartones. Pernos de hierro. Rejas de arado, uso del país.

7 %: Azadores de hierro.

19 %: Herrajes para hierro de puertas y ventanas. Alfajías. Almas de hierro para bolas de campo y bolas hechas. Argollas de hierro y bronce. Arcos para calderos y baldes. Arcos para cascos. Botones de asta, hueso o madera. Calzadores de talco. Cencerros. Cola de cuero. Ceñidores de lana, algodón o mezclados. Escobas sin mango. Eslabones de hierro o acero. Espumaderas de acero. Flecos para ponchos y jergas. Fajas de lo mismo. Baldes y calderos. Hormillas de uno o más ojos. Hormas para sombrereros y zapateros. Jaulas para pájaros. Peines escarmenadores de talco, box o carey. Parrillas. Peines blancos, no siendo de marfil. Ponchos y telas para ellos. Peinetas de talco o carey. Telas para jergas. Tela para sobrepellones. Velas de sebo.

28 %: Almidón de trigo.

29 %: Mostaza en salsa.

39 %: Arreos para caballos. Baldes de madera. Escobas de paja. Espumaderas de hierro y estaño. Rejas para ventanas. Romanas de pilón. Ruedas para carruajes.

Continuaban prohibidas ciertas legumbres como arvejas, alubias, cebada, frijoles, guisantes, etc., las galletas, manteca, maíz y los metales preciosos.

Hemos hecho esta larga enumeración a fin de que se pueda observar con cierto detenimiento el tipo de productos que se permitía entrar y el porciento del impuesto en función de la posibilidad o no de su elaboración en el país y no sólo en la provincia de Buenos Aires. Así por ejemplo las manufacturas de hierro era evidente que, por el momento al menos, no podían más allá de ciertos límites ser nacionales en tanto en un producto como las escobas (cuya introducción a Buenos Aires procedente de las industrias entrerrianas precisamente era abundante en esos años) la nueva disposición arancelaria realiza una distinción que encontramos sugestiva: si llegaban sin mango —de madera— pagarían mucho menos que si lo hacían completas. Si esto lo relacionamos con la entrada de maderas procedentes de Entre Ríos y Santa Fe es posible que comprendamos cómo se intentaba preservar —aún en un detalle mínimo— el mercado a las producciones nacionales.

a las enormes distancias que lo separaban de Europa y la lentitud de las comunicaciones de la época.

En la consignación un "comitente" —por lo general europeo— despachaba mercaderías de su propiedad a un "consignatario" residente en el Plata el cual, si las vendía, cobraba una comisión y liquidaba la cuenta enviando el dinero o "frutos" de la tierra —cosa cada vez más frecuente a medida que crecía la demanda de cueros, sebos, lanas, etcétera. Era éste un comercio típicamente "pasivo" ya que no procuraba ganar mercados: al activarse el comercio desde mediados del siglo XVIII por la mayor demanda, fue lentamente cambiando esa modalidad y a comienzos del XIX se asiste a un proceso —que encabezan aquellos más audaces o que poseían mayor capital— mediante el cual un grupo cada vez más considerable se convierte en exportador e importador por cuenta propia; proceso que se siente, inclusive, en la industria naviera de Asunción cuyos principales clientes para buques de ultramar eran los comerciantes porteños. Este avance es interrumpido primero por las invasiones inglesas, luego por la separación de Paraguay y por último por las operaciones "de corso" y pese a que en septiembre de 1812 se elimina la consignación obligatoria en "nacionales" la medida sólo arroja como resultado cambiar la nacionalidad de los consignatarios, —de españoles y criollos a ingleses, franceses, norteamericanos, algún que otro español y unos pocos criollos.

Estos consignatarios tenían su centro de actividad en Buenos Aires y en menor medida en Montevideo, y de ambos puertos se extendía una ramificación comercial que los convertía a su vez en comitentes de comerciantes del interior que remitían frutos de la zona —cueros, vinos, aguardientes, sebo, lana, algodón, ponchos, etc.— y vendían los artículos importados. Separadas Buenos Aires y Montevideo por las guerras de la Independencia y civiles, algunos de los consignatarios más emprendedores poseían en ambas márgenes del Plata oficinas o comercios y al dictar Juan Manuel de Rosas en 1835 su Ley de Aduana se enfrentan a un dilema que ha de llevar a varios de ellos a una posición decididamente antagónica, pues la nueva ley proteccionista dictada en Buenos Aires afectaba tanto a las finanzas porteñas como a los ingresos que ellos obtenían por comisiones, sobre todo en los primeros años, ya que era de prever una disminución de las importaciones.

Afectados en sus intereses muchos de los consignatarios, por medio de sus conexiones en Montevideo o emigrando directamente, intentan coaccionar al gobierno y bloquean "económicamente" al puerto de Buenos Aires: hallándose ambos puertos en las márgenes del Plata, siendo la legislación aduanera de Montevideo mucho más "abierta" respecto a las importaciones y existiendo la disposición porteña dictada hacía años de reconocer al comercio con ella como "cabotaje mayor" los consignatarios intentan convertir a ésta en el centro neurálgico del comercio del Plata y durante meses no entran prácticamente buques a Buenos Aires, se dirigen a Montevideo y desde allí, amparados en la ley, envían mercaderías.

Como consecuencia, vacío el puerto de Buenos Aires, las rentas porteñas descienden drásticamente en el preciso momento en que su gobierno se halla empeñado en la realización del Plan de Hacienda que tenía como finalidad el retorno a la circulación metálica y el saneamiento de sus finanzas [12]. Al caer bruscamente las rentas el Gobernador Rosas a su vez reacciona, pero en absoluto en el sentido que esperaban los consignatarios: no revoca la Ley de Aduana, no la suspende siquiera, y el 4 de marzo de 1836 dicta un decreto complementario por el que:

> "todos los efectos de ultramar que se trasbordaren o reembarcaren de cabos adentro y se introdujeren en esta provincia, pagarán una cuarta parte más –25 %– sobre los derechos que les correspondan según la ley de Aduana".

"Cabos adentro" significaba en la terminología de la época citar a los Cabos de Santa María y San Antonio y la expresión por lo tanto involucraba, sin nombrarlas, a Montevideo y Colonia del Sacramento los principales puertos de la República del Uruguay. A partir de este decreto la lucha entre Buenos Aires y Montevideo se entabla abiertamente –si bien existía, larvada, desde finales del siglo XVIII [13]– y el resultado de la misma dependerá en buena medida de la habilidad y poderío de los contendientes.

Mediaba en este conflicto también el factor "tiempo" ya que el debilitamiento de las rentas podría obligar a alguna de ellas a claudicar, pero las medidas que por razones financieras se toman tanto en una como en otra exceden a la finalidad de este trabajo y han sido estudiadas por la autora en investigaciones anteriores [14].

### e) Entre Ríos, una pieza clave

La estructura que había adquirido la Confederación Argentina como resultado de los desmembramientos sufridos en los años anteriores determinó que a partir de la definición de la lucha contra Brasil las provincias litorales se convirtieran en un factor clave y lugar donde se librarían las más arduas batallas por lograr el predominio. De estas provincias litorales, Entre Ríos era la más importante por situación geográfica y posibilidades de contacto con el resto de la Confederación ya que Corrientes se halla excesivamente alejada de las bocas del Estuario y por otra parte sus principales problemas y enfrentamientos eran por esos años con Brasil y, sobre todo, Paraguay.

Entre Ríos, en cambio, no sólo podía lograr influenciar a Corrientes sino que fundamentalmente –si se inclinaba hacia Montevideo– llevaría

12 Ver páginas 49 a 73 del libro.
13 El interesante trabajo "Historia del Consulado de Comercio de Montevideo 1785-1815" de la autora uruguaya Aurora Capillas de Castellanos, Montevideo 1962-64, así como las "Actas del Consulado de Buenos Aires" publicadas por el Archivo General de la Nación son sumamente ilustrativos respecto al comercio colonial.
14 "Rosas y el Banco de la Provincia de Buenos Aires".

a la Confederación a soportar un nuevo y doloroso desmembramiento que, esta vez, la afectaría seriamente. Por ello en Entre Ríos se producen, a partir de 1820, una serie de movimientos políticos que no sólo inciden en su estabilidad sino en la de toda la Confederación; el proceso se acelera a partir de la derrota de Lavalle en 1829 y la provincia soporta continuos amagos de invasión que provocan la caída de sus inestables gobernadores hasta que precisamente en esos años clave que contemplan el comienzo de la "Unión Aduanera", asume el mando Pascual Echagüe sostenido por Juan Manuel de Rosas aún en contra de la manifiesta hostilidad del caudillo santafesino Estanislao López.

A cuanto parece no era Echagüe hombre de excesivas sutilezas pero logra comprender la finalidad que se propone desde Buenos Aires y la secunda abiertamente, sin vacilaciones. La Unión Aduanera, en efecto, podía zozobrar si Entre Ríos no dictaba una legislación similar a la porteña, ya que de "aliarse" económicamente a Montevideo o simplemente, de no colaborar con Buenos Aires por sus costas se practicaría un activo comercio que vía Santa Fe y por tierra afectaría a todo el país y, en primera instancia, a Buenos Aires.

Es éste un punto de nuestro pasado difícil de tratar ya que una historiografía muy politizada nos ha acostumbrado a creer que si Buenos Aires tomaba medidas para impedir verse perjudicada con ello perjudicaba al resto del país, Y NO ES NECESARIAMENTE ASI.

El país necesitaba, como todos, *mercado* para sus producciones y también importar aquello de que carecía: dada su conformación en esos años sólo podía hacerlo, *en condiciones rentables*, por el estuario del Plata ya que la vía del Pacífico dependía del Cabo de Hornos y su navegación era difícil y mucho más costosa. Por consiguiente si bien una parte del comercio de las provincias cuyanas y del Norte se dirigía a Chile y Bolivia por Valparaíso, Copiapó, Coquimbo, etc., éste era en los casos en que podía hacerse, fundamentalmente de exportación; la importación, aún teniendo en cuenta los altos fletes terrestres, seguía siendo más barata si llegaba vía Estuario.

En el Estuario se enfrentaban dos ciudades —Buenos Aires y Montevideo— a las que la política y los intereses económicos habían separado: una carecía de condiciones de "puerto" pero contaba con el importante "hinterland" que le proporcionaban las provincias interiores, mientras la otra, mucho mejor puerto desde el punto de vista geográfico, carecía de hinterland apreciable. Y al decir hinterland entendemos englobar no sólo consumidores para las importaciones, sino PRODUCTORES PARA LAS EXPORTACIONES ya que todo comercio implica, necesariamente, ambas operaciones [15].

[15] Para comprender la importancia que para ambos puertos tenían las producciones exportables del interior, remitimos a la lectura de la serie de artículos que en "El Nacional de Montevideo" se publican cuando el bloqueo de Buenos Aires y sobre todo cuando la flota comercial que era escoltada por la de guerra enviada por Inglaterra y Francia para forzar nuestros ríos llega a Corrientes y de allí se envían producciones a Montevideo.

No contando Montevideo con hinterland debía procurárselo y, desde su punto de vista, era lógico que lo buscara convirtiéndose en una "Aduana de tránsito", es decir en un puerto que actuaba como "factoría" o depósito. Pero la posición de Buenos Aires podía y debía ser otra; Buenos Aires utilizando otra óptica, podía buscar convertirse en el MERCADO NACIONAL de la Confederación a la cual había dado nacimiento, junto con Santa Fe y Entre Ríos, en 1831.

Si la óptica que diera origen al Pacto Federal no se imponía no sería por cierto Buenos Aires la más afectada, que esto quede bien en claro: a ella le bastaría, en todo caso, con ser una "factoría" y como tal el comercio no la dejaría de lado. Pero no era esto ya lo importante para la mentalidad de los "confederados": lo que se decidía en esta instancia era si la Confederación Argentina —es decir, los jirones del antiguo Virreinato que aún permanecían unidos— podía llegar a *constituir* una Nación o si se presenciaría una atomización de territorios en constante lucha.

Para llegar a conformar una Nación, Buenos Aires y la Confederación necesitaban imprescindiblemente coherencia y firmeza en las decisiones para permitir que el tiempo fuera limando resquemores y facilitando la recomposición de las fuerzas productivas que, en unos territorios más que en otros, se habían visto jaqueadas durante años; y para ello no bastaba con las medidas porteñas, se hacía *necesario* contar con el apoyo de Entre Ríos.

Comprendiendo todo esto Pascual Echagüe dicta para la provincia una Ley de Aduana "para secundar la marcha de Buenos Aires", como le escribe a Rosas el 3 de abril de 1836 teniendo también como mira "hacer que nuestro comercio no se fuera a Montevideo como ya lo estaba haciendo. Ahora todos los de aquí irán con sus frutos AL MERCADO de esa capital porque les hace más cuenta según nuestra nueva Ley de Aduana" [16]. ("Correspondencia entre Rosas, López y Quiroga", recopilada por Enrique M. Barba, página 336).

16 Esta ley, dictada el 12 de febrero de 1836 consta de 10 capítulos, estableciéndose en el 1º el impuesto que se cobraría por "introducción marítima", el 2º habla de los "efectos prohibidos" cuya enumeración es casi igual a la de Buenos Aires pero incluye a la ropa hecha y al calzado; por el capítulo 3º se prohibía la entrada de libros y publicaciones contrarios a la religión católica así como ofensivos al pudor, etc.; el capítulo 4º se ocupaba de enumerar los impuestos que abonarían las producciones procedentes del resto de la Confederación Argentina —y en eso se apartaba de la legislación de Buenos Aires que nada cobraba a esas producciones dando así un Mercado efectivo a las mismas—; el capítulo 5º enumeraba los impuestos a abonar por la salida marítima y terrestre; el 6º los efectos de exportación prohibida en buena medida por la mala situación económica de la provincia por esos años, ocupándose los siguientes de los depósitos permitidos, derechos de compostura, anclaje de buques en los puertos y una serie de providencias generales (datos tomados del libro de Oscar F. Urquiza Almandoz "Historia económica y social de Entre Ríos 1600-1854", publicación del Banco Unido del Litoral, Buenos Aires, 1978).

## f) El reembarco y el "depósito"

Habiendo dado Buenos Aires los pasos que de ella se habían solicitado en el pasado, lo demás era "obra del tiempo". Obra del tiempo que debería mostrar a sus hermanas no sólo su buena fe sino fundamentalmente que lo solicitado en especial, es decir la protección para sus producciones y el no retener parte de las rentas para que ellas pudieran progresar, rendía sus frutos.

Por supuesto sería ingenuo suponer que a su vez Buenos Aires y su gobernador no esperaban beneficios, y algunos económicos, por cierto: convertirse en EL MERCADO de la Confederación al cual hace referencia Pascual Echagüe. Dicho así, no obstante, puede llevar a una confusión semántica porque precisamente era eso lo que había pretendido Buenos Aires en los años en que se negara al requerimiento provincial: pero la confusión, de existir, provendría de nosotros al no prestar atención a la distinta finalidad de ese mercado que, ahora, sería FUNDAMENTALMENTE DE EXPORTACION, es decir con amplio apoyo a los productores.

Esto se comprende fácilmente tomando en cuenta las apreciaciones del diputado Senillosa al defender las reformas de 1834 y 1835, lo expresado por Echagüe en 1836 –y hasta las manifestaciones de la Sala de Representantes de Jujuy en 1849– así como todas las disposiciones de la Ley de Aduana de 1835 referidas a la introducción libre de impuestos de las producciones del interior y el litoral para su posterior exportación.

Existe además un punto que lo pone francamente de relieve y es la distinta posición de una y otra tendencia ante EL DEPOSITO. Deliberadamente lo hemos dejado para tratar como el último de los pasos, en parte porque difícilmente se hallará –salvo en los años que van de 1814 a 1822– una sola disposición que hable de él, y en parte porque el tema necesita para ser comprendido de una explicación muy clara ya que contradice prácticamente todo lo aceptado hasta el momento.

Una Aduana puede ser o no de "depósito": si es lo primero conforma lo que se denomina "Aduana de tránsito" pues permite que llegadas las mercaderías éstas sean desembarcadas sin abonar impuesto alguno llevándolas a depósito durante un plazo fijado y en tanto se hallan depositadas el introductor sólo abona un ínfimo "alquiler" por el lugar que ocupan; vencido el plazo, si no se ha logrado su venta se puede optar o por reembarcarlas para otro destino sin abonar prácticamente impuesto o, si se desea correr el riesgo, retirarlas de almacenes y pagar el impuesto a la importación. Las características reseñadas son las que han llevado a denominarlas "aduanas de tránsito" y habitualmente se hallan ubicadas en lugares clave de las rutas comerciales actuando como factorías o "emporios", pues su comercio no depende en absoluto del propio consumo sino del de los territorios que las circundan.

Dadas las condiciones técnicas de la época y las distancias tanto a Europa como al interior del territorio, una operación comercial entrañaba por esos años muchos más riesgos que actualmente; si bien ellos eran

en parte disminuidos mediante la consignación lo mismo implicaba una inmovilización de capital si, al mismo tiempo y por el "pronto despacho", se debían retirar inmediatamente las mercaderías y firmar letras por los impuestos devengados. Este pronto despacho podía ser suavizado —como en efecto lo era ya desde la administración española— por el hecho de que el impuesto no se abonaba inmediatamente y las letras eran pagaderas a 6 meses: pero en definitiva subsistía el riesgo de que importadas las mercaderías éstas no encontraran mercado en ese lapso y hubiera que desprenderse de capital para pagar transcurridos los 6 meses.

A partir de la Revolución de Mayo se hacen cada vez más insistentes los pedidos de los consignatarios —extranjeros en su mayoría— para obtener el "depósito" que permitiría transferir una parte considerable de esos riesgos al Estado y a medida que se debilita el poder central se lo va admitiendo cada vez más: el avance puede seguirse paso a paso con el Registro Oficial a partir de 1813-14 en adelante, complementado con los comentarios de los pocos periódicos de la época sobre los escándalos comerciales que a su alrededor se suscitan.

En la década de 1820 el sistema es en parte reformado, permitiéndose por ley del 18 de diciembre de 1821 que aquellos efectos que gozaban del beneficio del reembarco —reexpedición al extranjero— tuvieran un plazo de 6 meses para efectuarlo, pagando el derecho de almacenaje que fijaba la respectiva Ley de Aduana. Es decir que, en adelante, se ligará *el depósito al reembarco* permitiéndose ambos por un término de seis meses, plazo que a su vez se relaciona con el hecho de que, desde antigua data, los impuestos correspondientes a la importación sólo se abonaban —una vez hecha la liquidación— al vencimiento de las letras firmadas, vencimiento que era de 6 meses.

Un paso más adelante se dio el 23 de enero de 1822 disponiéndose en el art. 3º de la ley que reglamenta lo anterior que:

> "los consignatarios guardarán en sus propios almacenes los frutos y mercaderías que se despachasen en calidad de depósito"

quedando, no obstante, los mismos bajo la vigilancia de la Aduana; y el 4 de septiembre del mismo año se adoptan una serie de precauciones para que las mercaderías depositadas no se confundieran con las "despachadas a plaza" en buena medida como consecuencia de los escandalosos contrabandos de que se hace eco el periódico "El Argos".

La práctica a partir de ese momento fue más allá de lo que establecía la ley, y a estar a un documento que hemos hallado en el Archivo General de la Nación el Fiscal del Estado —a raíz de un expediente iniciado por la detención de mercaderías que intentaban trasbordarse con las marcas adulteradas— informa que:

> "ya no hay almacenes ni sitios destinados para guardar las mercaderías que gozan de reembarco. Todas las introducciones

marítimas se entienden despachadas con calidad de depósito y por tanto de reembarco en el término de 6 meses: toda la plaza constituye el lugar del depósito si la mercadería no es de ilícita introducción" (A.G.N., Sala X, 22-10-6).

Ello respondía a la mentalidad imperante en esos años que aspiraba a convertir a Buenos Aires en el "emporio de Sudamérica", es decir una factoría y por el momento pareció conformar a los consignatarios, sobre todo por el hecho de que no obstante las leyes y decretos citados el contrabando se practicaba impunemente [17].

Al asumir Juan Manuel de Rosas en 1835 la gobernación la aceptación del reembarco, el depósito y el abono de las letras en el plazo de seis meses se han convertido en algo prácticamente inamovible, es decir que "han fundado derecho" para usar la terminología que utiliza el Fiscal del Estado y como consecuencia se lo consiente no obstante lo cual, para evitar abusos, el 29 de octubre de 1835 se dicta un decreto por el que:

> "los individuos que solicitaren de la Colecturía el permiso correspondiente para reembarcar efectos y se justifique no ser los mismos que introdujeron, sino otros de diferente calidad, a más de la pérdida de los efectos pagarán como multa el valor de los que introdujeron en realidad y sean expresados en el permiso",

disponiéndose además

> "como especial circunstancia para esta operación —reembarco— que todos los bultos deben presentarse bajo el mismo estado que lo fueron a su introducción, que no hayan sufrido la menor alteración en su forma exterior, marcas y números e igualmente

[17] La importancia que en esos años se atribuía en Sudamérica al depósito nos parece se halla fehacientemente reflejada en los artículos que "El Constitucional" —publicado en Buenos Aires en 1833— dedica al análisis de la Hacienda de Chile: en el número 33, de agosto se transcriben los conceptos del presidente chileno Prieto, que consideraba que "lo que asegura un floreciente estado —al comercio de su nación— es la ley sobre Almacenes de depósito y su reglamento que el gobierno acaba de publicar".

Como un ejemplo de la distinta óptica con que se encara el futuro del país —Argentina— nos parecen significativas las expresiones despectivas que dedica el periódico en su número 65 del 23 de septiembre a la Expedición al Desierto la cual, según el articulista, "era la única plaga que nos faltaba para el completo de nuestra miseria", ridiculizando a los "absolutistas que no cesan de hablar sobre las minas de riqueza que se han descubierto con la adquisición de nuevos campos y nuevos objetos para fomentar la industria del país".

Evidentemente "El Constitucional" —tal vez con las mejores intenciones— compendiaba lo que podemos calificar como "mentalidad de factoría", para la cual lo importante era ser consignatarios y dependientes del comercio importador: si ese dinero, según él malgastado en la Expedición, se hubiera utilizado en la construcción de Almacenes de Depósito como los que, a todo lujo, se erigían en Valparaíso, los anatemas se habrían convertido en ditirambos.

en la calidad y cantidad de los contenidos, porque los que se hallaren comprendidos en las referidas condiciones, pierden irremisiblemente el derecho que les está conferido, en caso contrario"

según consta en la página 65 de la "Guía de Aduana" para el año 1849, publicada con autorización del gobernador a pedido de los Vistas de Aduana y el Colector General.

Resumiendo, la ley y la práctica constante habían configurado un sistema mediante el cual *el depósito* se hallaba ligado al *reembarco al exterior* de las mercaderías: tanto uno como otro eran permitidos durante seis meses, es decir el plazo que mediaba entre la liquidación del impuesto aduanero y su pago efectivo. Si vencían los seis meses y no se había solicitado el reembarco el impuesto era abonado; si el reembarco era solicitado antes de esos seis meses pero no se podía presentar la "Tornaguía" otorgada por el puerto de destino se abonaban las letras y se iniciaba el pedido de la "devolución de derechos", existiendo un término de dos meses si el puerto era Montevideo, seis meses si era uno del Brasil y doce meses si era de otros lugares de ultramar para presentarla.

Habiendo prosperado enormemente el comercio por esos años —como lo pone de manifiesto, entre otros comprobantes, la serie de "Estados" publicados por Woodbine Parish— el consignatario-importador residente en Buenos Aires, ahora, no se conforma ya con esa práctica, como manifestará Bartolomé Mitre poco tiempo después de Caseros [18] pues considera que, siendo las mercaderías "de pronto despacho" y firmándose las letras a seis meses de plazo lo que se consiente no es "el" depósito al que aspiran, es decir una disposición que permita que la llegada de las mercaderías no entrañe devengar el impuesto sino que estas puedan ir a almacenes durante dos años, vencidos los cuales recién se liquidará el impuesto y se otorgará plazo para el pago.

Por consiguiente periódicamente durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas —sobre todo en los últimos años de la década de 1840 que presencian un auge económico importante— insisten ante él los consignatarios pidiendo una y otra vez "autorización para depositar" y de esos pedidos se hacen eco infinidad de veces los emigrados argentinos en Montevideo —apoyándolos por supuesto— pues para ellos el mejor porvenir *para* Buenos Aires era convertirse en "el emporio" de la importación en Sudamérica [19].

18 En mayo-junio de 1852 en una serie de artículos publicados en "Los Debates" de Buenos Aires, Bartolomé Mitre se queja agriamente de la falta de depósitos en Buenos Aires.

19 Sarmiento, por ejemplo, en sus artículos en la revista "Sudamérica" publicada en Chile, pondera la actuación de ese país que abre, uno tras otro, sus puertos importantes y los convierte en DEPOSITOS para la introducción de mercaderías a la Confederación Argentina, actitud que es imitada por Bolivia y en la cual Montevideo marchaba a la cabeza apoyada en su óptima posición geográfica.

### 3. *Actitud de las provincias respecto a la "Unión Aduanera"*

Hasta el momento han sido publicitadas las Notas que ante la Ley de Aduana de 1835 enviaron provincias como Salta, Tucumán, Catamarca, coincidiendo todas en aplaudir la destrucción de "ese erróneo sistema económico que había hundido la República en la miseria, anonadando a la agricultura y la industria". ¿Pero se ha detenido alguien a analizar, más allá de esas frases —que bien podían ser, tan sólo, de compromiso— si las provincias pusieron algo de su parte es decir si hicieron un esfuerzo coherente para integrarse en forma armónica a esa "Unión Aduanera" de que hablamos?

Estimamos que si bien la puerta principal de entrada de las producciones extranjeras era efectivamente Buenos Aires y que con las disposiciones dictadas y la colaboración de Entre Ríos la situación poco a poco mejoraría, se resiente aún nuestra historiografía de la carencia de investigaciones adicionales que permitan tomar conciencia de la actuación de Cuyo —en especial Mendoza y San Juan— frente a las medidas chilenas respecto al comercio con la Confederación Argentina durante el período 1835-51 [20], así como no se han estudiado a fondo las disposiciones de Santa Cruz que, en 1836, "cortaron el tráfico de tres siglos" a través de Salta y Jujuy. Del mismo modo consideramos imprescindible profundizar el análisis de las leyes de Tucumán en 1848 y Salta en 1849 que conforman la necesaria contrapartida de esa "Unión Aduanera" en el Noroeste [21].

20 Las distintas medidas que toma Chile con respecto al comercio con las "provincias trasandinas" merecen a nuestro entender una investigación exhaustiva; del mismo modo sería útil que investigadores cuyanos aclararan cuáles fueron las reacciones de Mendoza y San Juan a raíz, por ejemplo, del cierre unilateral que Chile decide en 1840 del tráfico mercantil, su "reapertura" en 1846, la ley sobre "tránsito terrestre" de 1850 que tan fervoroso apoyo recibiera de Sarmiento, etcétera.
Resulta por lo menos significativo que, si como asegura la historiografía tradicional —basándose en manifestaciones netamente políticas de los opositores a Rosas— la Confederación Argentina vivía por esos años sumida en la miseria y el atraso negándose a adoptar medidas que se consideraban progresistas —como el tan decantado depósito—, Chile, Bolivia y Montevideo que las habían puesto en práctica, lucharan tan ferozmente por lograr el mercado de esa misma Confederación Argentina, mercado que, dejando de lado las apreciaciones políticas, el mismo Sarmiento presenta luego como codiciable en la serie de artículos que en "Sudamérica" a partir del número 1º del 24 de enero de 1851 dedica a apoyar calurosamente la política económica chilena y la ley sobre tránsito terrestre.

21 Ambas provincias, Tucumán y Salta, dictan con diferencia de poco más de un año, medidas muy significativas respecto al Mercado Nacional que se estaba conformando. Encontramos sumamente útil transcribir los "considerandos" de ambas leyes y, a continuación, el burlón comentario de "El Comercio del Plata" de Montevideo dirigido por Valentín Alsina: la diferente interpretación es por demás curiosa e interesante.

| TUCUMAN | SALTA |
|---|---|
| 22 de enero de 1848 | 28 de abril de 1849 |
| "La Honorable Sala de Representantes | "El Gobernador y Capitán General de la provincia |

Si la finalidad de una "Unión Aduanera" es *ampliar el mercado* o cuando menos garantizar el mismo para sus componentes, no sólo tienen importancia las medidas tomadas DESDE Buenos Aires sino también las disposiciones de cada "territorio aduanero" surgido del caos de 1820 respecto al resto: si, pongamos por caso, Córdoba —que recibía producciones de Catamarca tales como añil, algodón, tabaco, pimientos— para cubrir sus gastos "imponía" sobre ellas dificultaba el comercio interno de esa Unión Aduanera y en cierto modo lo impedía, ya que Catamarca si bien no vería jaqueadas sus producciones por la importación del exterior, de cualquier manera podría perder mercados.

---

CONSIDERANDO:

"1) que la introducción de efectos extranjeros procedentes de Chile o Bolivia ha causado hasta ahora un notable demérito en los frutos del país, por cuanto estos NO SE EXPORTAN PARA AQUELLOS DESTINOS.

2) que del mismo origen proviene la AFLIGENTE ESCASEZ DE MONEDA METALICA que tiene paralizado al comercio.

3) que no es conveniente fomentar mercados extranjeros habiéndolos en la República superabundantemente abastecidos para hacer frente a toda clase de especulaciones comerciales.

4) que, además, está en el bien entendido interés del comercio de Tucumán cultivar frecuentemente sus relaciones no con Chile o Bolivia, sino con el de Buenos Aires, donde está el MERCADO GENERAL DE LA CONFEDERACION ARGENTINA Y DONDE TIENEN UN VALIOSO CONSUMO LAS PRODUCCIONES DE ESTA PROVINCIA.

Ha sancionado y decreta, con fuerza de ley:

Artículo 1º: Todos los efectos extranjeros que no procedan de los puertos de la República, pagarán en su importación a esta provincia el 20 % sobre los derechos que les asigna el capítulo 11 del Reglamento de Hacienda del 18 de enero de 1847".

CONSIDERANDO:

1) que el comercio de efectos extranjeros por puertos extranacionales fue tolerado en esta provincia por razón de necesidad a causa de la clausura que ocasionó en los de la República el injusto bloqueo anglofrancés.

2) que dicho comercio perjudica los intereses nacionales y la misma nacionalidad de la provincia, desligándola de sus relaciones comerciales con los pueblos de la Confederación Argentina.

3) que ha cegado la fuente de exportación de producciones valiosas como es el cuerambre y otras que por el costo de su conducción sólo podían ser llevadas al MERCADO GENERAL DE BUENOS AIRES.

4) que la experiencia ha demostrado una notable desventaja aún bajo otros respectos en la economía pública, de subsistir este comercio con igualdad de impuestos al que se hace por el mercado general de la Nación.

5) que el Puerto a que debe concurrir el comercio de la provincia por efectos extranjeros no debe depender de otro gobierno que el nacional, en uso de sus facultades ha acordado y decreta:

*Artículo 1º*: Los efectos de ultramar que se introduzcan a la provincia de cualquier puerto que no sea nacional serán gravados con el derecho de un 25 % de alcabala, sin perjuicio de los demás impuestos de arancel".

Publicadas ambas disposiciones en "La Gaceta Mercantil" de Buenos Aires el 31 de octubre de 1849, el 16 de noviembre "El Comercio del Plata" desde Montevideo replica en un extensísimo comentario; dejando de lado apreciaciones netamente políticas, vamos a los temas económicos:

Cuando "El Comercio del Plata" asienta que "es una torpeza desechable y ruinosa inhibirse dos mercados que eran preferidos por el comercio para ceñirse

Esto que hemos presentado como hipótesis es lo que sucedió a partir de 1820 —y aún antes, como lo prueba la correspondencia de Güemes respecto a Tucumán o las quejas de San Juan refiriéndose a Mendoza. No siempre fue premeditado, era el modo más fácil y seguro de percibir rentas y las autoridades difícilmente tenían oportunidad en esos

---

a otro, que sin duda no lo era" está aludiendo tan sólo a LA IMPORTACION de artículos extranjeros, desechando por consiguiente la importancia que para todo país tiene la EXPORTACION (actitud en la cual, por otra parte, continúa la línea imperante en 1820-30 y que será, años más tarde, imitada por Bartolomé Mitre en sus artículos en "Los Debates" y su actuación en la Legislatura de Buenos Aires).

Pero el tercer "considerando" del decreto de Salta hace hincapie, precisamente en la imposibilidad de vender los productos nacionales en Chile y Bolivia y, habiéndose dedicado el periódico a refutar morosamente cada uno de los "considerandos" anteriores, no puede ahora el articulista eludir el tema. Por lo tanto, se explaya:

"'pero el tercer considerando dice que ese comercio ha paralizado la exportación de cueros y demás producciones de Salta que, por el costo de su producción sólo a Buenos Aires pueden ir... Es cierto que los cueros no pueden ser llevados a Bolivia para pagar allí con ellos los efectos extranjeros que van a comprar los negociantes de Salta, pero no por eso han de quedarse ellos estancados en Salta, si tal ha sucedido será por otra cosa, no por aquella, será por la sencilla razón de que estando entonces bloqueada Buenos Aires, naturalmente no tenían salida los cueros, pero en el día no es así", con lo que no hace más que repetir, en tono doctoral, lo que afirma el gobernador de Salta.

Y continúa:

"¿qué inconveniente hay, pues en seguir llevándolos como antes al mercado general de Buenos Aires? No se diga que antes se enviaban allí para procurarse con ellos los artículos de ultramar y, que desde que Salta siga proveyéndose de estos en Bolivia ya falta el objeto de su envío y quedan, por tanto, estancados. Esto sólo probaría que no se remitían a Buenos Aires para retornarlos en dinero de que necesitaría más que nunca pues por lo mismo el negociante de Salta no puede llevar sus cueros a Bolivia, claro es que sólo con dinero puede procurarse los artículos que allí va a buscar".

Agrega más adelante: "¿para qué pues se ingiere el gobierno para forzarlos —a los comerciantes salteños— a poner en movimiento la corambre? Aún suponiendo que la estagnación del corambre hubiese nacido del comercio con Bolivia, querría decir que aquellos comerciantes preferirían continuar con aquel comercio, aún a costa de sufrir la estagnación".

Tal afirmación manifiesta o una absoluta ignorancia sobre la mecánica del comercio —que se basa, precisamente en COMPRAR Y VENDER— o bien es el reflejo de la existencia de un comercio "triangular" entre Salta, Buenos Aires y Bolivia por el cual la primera vendía en Buenos Aires sus producciones, cobraba en metálico y con él adquiría en Bolivia artículos de importación.

De ser esto así —por ahora es sólo una hipótesis que investigaciones posteriores deberán probar fehacientemente— el bloqueo de Buenos Aires, al anular siquiera momentáneamente una de las bases de dicho triángulo, ha de haber provocado en el Norte la salida de metálico con las consiguientes dificultades monetarias a las que se refiere abiertamente, por otra parte, la ley tucumana.

En resumen, ante una medida de *tendencia nacional* que trata de impedir dificultades monetarias en dos provincias y fomentar al mismo tiempo las exportaciones, la distinta óptica con que era entendida la posición que debía ocupar Buenos Aires lleva a emigrados porteños en Montevideo a una crítica capciosa en la cual mezclan afirmaciones políticas con tergiversaciones económicas que sólo sirven para poner de manifiesto su absoluto menosprecio de las fuentes de la riqueza nacional.

febriles años para decidir con calma sus medidas recurriendo por consiguiente al expediente más cómodo.

Con esa situación se encontró Juan Manuel de Rosas al asumir el mando en 1835, pero sólo pudo dictar la legislación adecuada en Buenos Aires. Mal podía haberlo hecho en las otras provincias, éstas sólo le habían delegado las Relaciones Exteriores, y aún éstas cuestionadas más de una vez por razones de índole política hábilmente manipuladas por aquellos que, de la división de la Confederación Argentina, esperaban ganar territorios para sí. No obstante, es indiscutible que Rosas poseía un gran ascendiente sobre la mayoría de los gobernadores federales y, con el ejemplo, podía esperar influir decisivamente, si bien esta acción persuasiva —más que ninguna otra de las emprendidas para consolidar la unión política cuyo primer eslabón se había soldado el 4 de enero de 1831— debía forzosamente ser "obra del tiempo" [22].

[22] En carta a Pedro Ferré manifiesta Rosas: "mi querido amigo, el modo de no hacer nada es querer hacer todo de golpe y con precipitación... es necesario ilustrar a la opinión y hacer conocer a los pueblos que es necesario muchas veces privarse de ciertos bienes y aún pasar por muchos males para evitar daños mayores..." (Archivo General de la Nación, Sala X, 24-5-3).

## II

*Interrupción de la "obra del tiempo"*

Alguno de los frutos de esa "obra del tiempo" comienzan a hacerse evidentes en los años finales de la década del '40: las provincias adquieren poco a poco conciencia de que desde Buenos Aires se está legislando a favor del país con sentido nacional y no egoísta y se retribuye el esfuerzo. Tucumán elimina los impuestos que gravan a las producciones del resto de la Confederación Argentina, Salta decide cobrar impuestos más altos a los productos que le llegaran procedentes de puertos no pertenecientes a la misma, mientras Córdoba y Santa Fe permiten el paso "libre de impuestos" de ciertas compras cuyanas efectuadas en el mercado de Buenos Aires.

La pieza que denominamos "clave" en la Unión Aduanera es afectada a la inversa por la obra del tiempo: era tal vez inevitable que su gobernador, presionado políticamente desde el exterior hasta extremos increíbles, comenzara a manifestar signos de descontento y a la ley dictada por Echagüe en Entre Ríos en 1836 le sigue una sustancial modificación en 1849, mientras la prohibición de exportar metálico por agua el gobernador Urquiza comienza a encontrarla "molesta" muy poco después, derivando en apremiantes notas a Rosas solicitando su derogación.

Si bien la prohibición de exportar metálico por agua no era estrictamente hablando una medida aduanera, ejerció una influencia innegable sobre el finalmente logrado superávit de la balanza comercial con el exterior, al tiempo que permitió mantener un delicado equilibrio en el comercio con las provincias interiores que, desconfiando del "papel moneda" de Buenos Aires, tenían en ésta su principal mercado de exportación del cual extraían periódicamente la diferencia en metálico.

La dilación del gobernador Rosas en atender al reclamo entrerriano, unida a factores políticos que resulta imposible explicar en pocas páginas, lleva al enfrentamiento en Caseros: Entre Ríos y Corrientes,

provincias litorales por un lado, Buenos Aires por el otro. Derrotado militarmente Rosas su "sistema" es comenzado a desarticular casi de inmediato.

Aunque excede a la intención original de este trabajo intentaremos aquí un esbozo de las principales disposiciones económicas posteriores a Caseros porque creemos que ha de coadyuvar a la comprensión cabal del "sistema" de Rosas: en efecto, es en su desmantelamiento donde se aprecian mejor las características sui-generis que lo destacaron. Las disposiciones legales y los decretos reglamentarios que configuraron el soporte económico de la Confederación Argentina que él presidió son muy escuetos, y en su descarnada simplicidad pueden confundir [1] (y han confundido) a veces hasta por virajes etimológicos pues el lenguaje moderno no conserva ya algunas locuciones del pasado.

Las medidas económicas posteriores a Caseros en cambio son mucho menos precisas, pero sumergidas como están en un verdadero alud de comentarios periodísticos de ampulosidad decididamente decimonónica nos permiten seguir bastante aproximadamente el desarrollo de los su-

1 Confundirnos y confundir puede sucedernos a todos; nadie está exento de error, pero si hubo buena fe hay disculpa.

En el caso de la mala comprensión de los decretos y leyes dictados en Buenos Aires podríamos exhibir muchos ejemplos, no sólo de investigadores sino de contemporáneos de los hechos: Juan B. Peña en la Legislatura de Buenos Aires en julio de 1852 deslizará la afirmación de que "advierte profunda ignorancia en los antecedentes legislativos". En el periodismo Mitre, Valentín Alsina, Sarmiento, cometerán errores económicos: lo que nunca sabremos bien es si sus desviaciones eran casuales o deliberadas, porque en el calor de la lucha pudo intervenir el factor político...

Particularmente notable es la interpretación sarmientina de las disposiciones sobre "fianzas" que Rosas aconseja a los gobernadores de Cuyo en el comercio con Chile y que Sarmiento en 1849 en "La Crónica" de Santiago considera "medida inicua, inusitada, terror aplicado al comercio, tomada sólo para Chile", cuando en verdad el sistema de fianzas se utilizaba en el Plata desde muy larga data y con muy buenos resultados.

Cuando en 1851 Chile y Bolivia establecen "aduanas de tránsito" para la Confederación Argentina, utilizan también a las fianzas para tratar de impedir el contrabando: cree entonces Sarmiento que "la medida tiene por legítimo objeto asegurar los intereses fiscales de Chile y precaverse contra la defraudación de las rentas nacionales" (Revista Sudamérica, página 107).

Desde "La Gaceta" en 1851 Federico Pinedo polemizará precisamente con Sarmiento a causa de un "Manifiesto" que éste había enviado a los gobernadores de provincia: algunos de los puntos de fricción son económicos y muy interesantes. En cierto momento Pinedo se expresa de la siguiente manera:

"no entendemos cómo podría suceder que siendo mayor la renta que produjera la importación y exportación de frutos en la Aduana de Buenos Aires se empobrezcan las provincias, pues lo natural es lo inverso y la razón es bien clara. El aumento de las importaciones de efectos extranjeros está en razón directa del consumo que de ellos se hace en las provincias confederadas y el aumento de la renta de Buenos Aires indica de manera segura el aumento proporcional de las rentas de cada una de las provincias".

La posteridad ignoró e ignora estas y otras afirmaciones de Pinedo económicamente irrefutables, y sigue repitiendo la interesada y absolutamente política aseveración de Sarmiento, por supuesto efectuada con la mejor de las intenciones pero con un total desconocimiento del problema.

cesos. El factor económico es predominante en todo este período, realmente no puede soslayarse, por lo que cuesta comprender cómo pudo ser marginado tanto tiempo de nuestros estudios históricos.

Producida la entrada en Buenos Aires de Justo José de Urquiza se toman dos medidas importantes: por la primera se deroga el artículo 5º de la ley del 20 de marzo de 1848 que fijara el interés de los descuentos de la "Casa de Moneda" en el 1,5 % mensual rebajándolo al 1 %; la segunda suspende la prohibición de exportar oro y plata por agua, es decir deroga el decreto del 31 de agosto de 1837. La primera disposición se toma porque lo elevado de la tasa de interés "había causado grandes males al comercio" al encarecer las importaciones; la segunda es fundamentada por el Colector General Pedro Bernal —verdadero autor de la medida— en consideraciones ambiguas que lo que realmente evidencian es lo que comprobarán otros muchos documentos: Juan Manuel de Rosas en las postrimerías de su gobierno era obedecido pero no interpretado por muchos de sus colaboradores. Ni siquiera los que habían trabajado años bajo su dependencia —como el Colector Bernal— parecen haber captado los fundamentos de su política económica y en más de una ocasión aconsejarán a Urquiza con total desacierto.

El 24 de febrero se autoriza la extracción de monturas, armamentos, caballos y suelas porque "habiendo cesado la guerra" no debe mantenerse una inhibición "que perjudica a la industria nacional" (Informe del Colector Pedro Bernal al Ministro de Hacienda", Archivo General de la Nación, Sala X, 44-8-39).

Ya para comentar los importantes decretos de abril se dispondrá en Buenos Aires de crítica "especializada": varios periódicos sustituyen a "La Gaceta Mercantil" y el "Diario de la Tarde" y en ellos se explicita profusamente la misma política económica que los emigrados en Chile y la Banda Oriental habían propiciado en los últimos años y que consistía, en pocas palabras, en "hacer las cosas exactamente al revés de cómo Rosas las había hecho".

Tienen lugar preferente, por supuesto, las consideraciones sobre "la libre navegación de los ríos" —prácticamente el único punto de coincidencia entre los federales de Urquiza y los unitarios emigrados— que se soñaba "sería el 'fiat' capaz de transformar en pocos años la economía toda del continente". La euforia al respecto es total y deja algo en la sombra otros problemas, muy interesantes sin embargo, sobre los que los periódicos no coinciden; un choque entre "El Progreso" y "Los Debates" por ejemplo, nos informa sobre la diferente acepción de "puerto franco" que referida a Patagones tiene, sin embargo, su importancia para interpretar más adelante la situación especialísima del puerto de Buenos Aires.

Llama la atención también un sugestivo título, "El comercio se va", que en forma destacada publica "Los Debates", el cual se pregunta: ¿Por qué el comercio se va?, encontrando la respuesta en la afirmación de que "faltan las verdaderas bases de una Aduana nacional" que serían:

> "Primero: suprímanse los derechos de trasbordo y reembarco lo que hará que Buenos Aires continúe siendo el centro de las transacciones.
> Segundo: establézcanse almacenes de depósito lo que hará que el comercio para el interior se fije en esta plaza".

"El Progreso" había hecho en un principio referencia a una rebaja de aranceles, luego los olvida; "Los Debates" casi no menciona al asunto, *el depósito* lo obsesiona. Considera insuficiente que el gobierno –el 28 de abril– haya satisfecho en parte el primero de sus reclamos; es el segundo el que más le importa y su director bregará por él durante meses, continuando su prédica en la Sala de Representantes de la provincia.

En efecto, el 28 de abril se habían dictado dos medidas importantes que tienen directa relación con las bases del "sistema" de Rosas: por una de ellas se ampliaba a todo tipo de importaciones la autorización del trasbordo sosteniéndose en los "considerandos" del decreto que

> "el incremento del comercio desde la ley citada –del 18 de diciembre de 1835–, las necesidades de los pueblos circunvecinos y la mutua conveniencia y bienestar de todas reclaman imperiosamente la consideración de aquella medida y que se haga extensivo *a todos los efectos que se importan de ultramar* el reembarco y trasbordo para los puntos indicados".

Por la otra es revocado el artículo 44 del Reglamento del Resguardo de 1832, "de conformidad con lo expuesto por el Colector General", permitiéndose en adelante "hacer la adición y rectificación del Manifiesto *por cualquier cantidad* dentro del *término de 48 horas* en vez de 24 que el mismo artículo señalaba" ("El Progreso", 29 de abril de 1852).

De esta manera se rompe, creemos que inadvertidamente en lo que respecta a Urquiza, el dique que contenía al contrabando y éste se practica nuevamente en forma desaprensiva, hecho que lo obligará a manifestar en los "considerandos" de la Ley de Aduana que como Director Provisorio de la Confederación, dicta el 28 de agosto que:

> "se había dislocado y esparcido sin regla la percepción de Impuestos... y aprovechando la falta de una autoridad central que la regularice y de leyes y medidas fiscales apropiadas a las circunstancias del país EL CONTRABANDO SE PRACTICA IMPUNEMENTE y en gran escala en todas las costas de la República. De este modo los productos de las aduanas exteriores, aplicados a sufragar los gastos nacionales decrecen día a día y se establecen prácticas que desmoralizan al comercio y separan intereses que deben permanecer unidos..."

De lo que hemos llamado "Unión Aduanera" bajo Rosas ya va quedando muy poco y los puntos de fricción se multiplican: en julio hay discrepancias por el tráfico de harinas –en el término de diez días se

permite su depósito y se lo deroga inmediatamente–; fines de agosto y comienzos de septiembre marcan el "climax" pues se decreta la "libre navegación de los ríos", se deroga la disposición del 4 de marzo de 1836 [2], se legisla sobre el depósito en el puerto de Buenos Aires [3], se establece un valor fijo de la "moneda corriente" en relación al metálico, etcétera, etcétera.

Disposiciones todas muy importantes en sí mismas pero de muy relativo interés por su alcance ya que Urquiza es defenestrado el 11 de septiembre y un grupo de porteños lo sustituye en el poder.

Se produce entonces la separación y enfrentamiento posterior entre la Confederación y la provincia de Buenos Aires y pese a que tanto una como otra dictan sendas disposiciones aduaneras (el 3 y 9 de octubre respectivamene) [4], en ninguna de ellas se decreta la rebaja de los impuestos establecidos por la ley de 1835: habrá que esperar hasta fines de 1853 para que ella se sancione en Buenos Aires.

[2] Este decreto, emitido por Rosas muy poco después de expedir su Ley de Aduana de 1835, establecía un 25 % de recargo para los productos provenientes "de cabos afuera"; creaba, en rigor, un "derecho diferencial" que influía decididamente sobre los envíos desde el puerto de Montevideo.

De la "necesidad" de su derogación se había hecho eco muchas veces la prensa porteña en esos meses de 1852 casi siempre relacionándolo a un paso previo: la concesión del depósito en la Aduana de Buenos Aires; en "Los Debates" Bartolomé Mitre se había referido despectiva y polémicamente al respecto y en el número del 7 de junio "Unos comerciantes" impugnan sus afirmaciones así:

"Cuando el gobierno de entonces dictó esa ley que vos llamáis 'estúpida' salvó a nuestro comercio de un naufragio cercano, cedió a una necesidad palpitante, sostuvo un principio de vitalidad para Buenos Aires, no fue un medio de hostilizar y quitar recursos al enemigo, lo que no era más que la ley natural de la propia conservación.

"En aquella época nuestro puerto estaba desierto, en ambas radas hubo meses de no verse arriba de 20 buques extranjeros, apelo al testimonio de todo el comercio y a los estados de Aduana.

"Todo el comercio de Buenos Aires estaba reducido a un cabotaje para Montevideo: allí era el emporio, allí era el depósito de todas las mercaderías, hasta allí no más llegaban los buques extranjeros..."

Esta confrontación nos permite advertir que si bien los comerciantes se expresaban probablemente urgidos por sus apetencias particulares, en el periodismo de Buenos Aires existía bastante confusión con respecto a cuáles debían ser los verdaderos intereses de la Confederación Argentina (que no eran, parece obvio recordarlo, los de la sola ciudad de Buenos Aires y, menos aún, exclusivamente los de los importadores).

[3] En la ley del 28 de agosto de 1852 que destinada a regir para toda la Confederación Argentina sólo duró unos pocos días pues fue derogada luego del movimiento del 11 de septiembre.

Esa ley, dictada por Urquiza en su carácter de Director Provisorio, se ocupaba en el Capítulo I "de las Aduanas exteriores" clasificándolas en marítimas y terrestres; en el II de la "Aduana de Registro" que se ubicaría en la isla Martín García, para pasar luego a poner bajo la dependencia del Director Provisorio a todas las Aduanas establecidas, legislar sobre la navegación de los ríos por buques de todas las banderas, establecer el depósito en el puerto de Buenos Aires (Capítulo III) disponer sobre inspecciones, etcétera.

[4] La ley del 3 de octubre fue dictada por Urquiza en Paraná y rigió para toda la Confederación Argentina excepto Buenos Aires, la cual, el 9 del mismo mes

A nuestro entender todo esto pone de manifiesto que las disposiciones que hemos reseñado constituían lo fundamental del "sistema" de Rosas: al no tolerar el depósito, restringir el trasbordo y reembarco para las provincias litorales y devolver la parte de impuestos que percibía la Aduana sobre las producciones enviadas a ellas había permitido un equilibrio económico bastante satisfactorio, que las décadas siguientes no conocerán en absoluto.

Después de 1852 empezará a consumarse la deformación estructural del país: por supuesto que no se realizó deliberadamente y damos por descontado que tanto los hombres de Buenos Aires como los de Paraná aspiraban a otra cosa, pero se equivocaron en la utilización de los medios. Durante la época de Rosas la situación económica de Buenos Aires fue indiscutiblemente más próspera que la del resto del país —salvo tal vez Entre Ríos, que respecto a situación financiera incluso la superaba— pero la de ambas era una prosperidad estimulante y *productora*, que se irradiaba lenta y progresivamente hacia las demás.

En cambio, las disposiciones aparentemente liberales de octubre de 1852 convierten a Buenos Aires en un virtual puerto franco[5] en condiciones de perjudicar, y mucho, al resto del país. Como dijera Adam Smith, "muy raramente sufrirá penurias un país que gracias a su comercio transportista se convierte en almacén o depósito para otros países"... pero lamentablemente los "otros países" en nuestro caso fueron las provincias confederadas y las penurias que no sufrió Buenos Aires las experimentaron ellas, por años y años.

---

"responde" a esa disposición con una serie de medidas aparentemente liberales que, analizadas objetivamente y dejando de lado "el peso de las ideas heredadas" no lo son tanto.

Las discusiones parlamentarias que preceden a la sanción de esta ley del 9 de octubre constituyen el ejemplo más valedero del desconocimiento que la mayoría de los diputados poseía sobre la situación económica de Buenos Aires y el resto del país y a ellas nos remitimos en las páginas que "El Nacional" les dedica expresamente los primeros días de octubre, mucho más claras y detalladas que los correspondientes "Diario de Sesiones".

[5] Es conveniente advertir que para las condiciones de la Confederación Argentina a esa altura del siglo XIX son más acertadas las apreciaciones de "El Progreso" que las de "Los Debates" en su polémica del mes de abril de 1852: puerto franco era, en realidad, "un gran depósito de mercaderías al alcance de los pueblos vecinos" y no como sostenía Mitre y se acepta hoy un puerto que no percibía impuesto alguno a la importación.

Curiosamente la ley del 9 de octubre participa de ambos conceptos: aparenta no cobrar impuestos a las mercaderías importadas que salieran para el interior y, al mismo tiempo, otorga el depósito.

## FUENTES DOCUMENTALES

Archivo General de la Nación:
Sala X: 22-10.6. 44-8-39. 27-8-3. 5-6-4. 1-8-11. 27-8-13. 5-7-6. 24-5-3.
Revista del Archivo General de la Nación, año III, número 3, 1973: Documentos sobre el General Güemes.
Consulado de Buenos Aires: Actas y Documentos, tomos I a IV.

## PERIODICOS

Noticias del Correo Mercantil de España y sus Indias, publicación de la Academia Nacional de la Historia, 1979.
Diario de la Tarde, Buenos Aires, 1836-51.
El Argos, Buenos Aires, 1821-25.
El Constitucional, Buenos Aires, 1833.
El Eco de los Andes, Mendoza, 1825.
El Nacional, Buenos Aires, 1824-25.
El Nacional, Buenos Aires, 1852-53.
El Nacional Argentino, Paraná, 1852-55.
El Tribuno, Buenos Aires, 1826-27.
Los Debates, Buenos Aires, 1852.
La Gaceta Mercantil, Buenos Aires, 1835-51.
El Progreso, Buenos Aires, 1852.
El Nacional, Montevideo, 1836-46.
El Comercio del Plata, Montevideo, 1848-52.

## REVISTAS

La Crónica, Chile, 1849.
Sudamérica, Chile, 1851.

# EL PLAN DE HACIENDA DE ROSAS (1835-1837): UN INTENTO DE RETORNO A LA CIRCULACION METALICA

## I

No era un secreto para nadie, al comenzar el año 1835, el calamitoso estado de la "Hacienda Pública": existían numerosos antecedentes como para conocerlo, ya se tratara de la "Memoria para la Hacienda Pública" de Pedro De Angelis, del "Mensaje" del Gobernador Viamonte a la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires en mayo de 1834 o de las numerosas y prolongadas sesiones de la misma durante éste año clave. Nadie, como afirmara el diputado Wright el 11 de noviembre, dudaba que "en esta provincia uno de los males principales que la agobian es el estado de la Hacienda Pública".

Según el mismo Wright sólo "un Gobernador permanente puede proveer remedio", pero la Sala de Representantes no se animó a elegirlo durante este tremendo año 1834 en el cual se suceden la renuncia de Viamonte el 5 de julio, tres terribles meses de virtual acefalía que dan origen a negociados escandalosos que agudizan la ya deficitaria situación y por último la adopción, luego de largas y dilatorias discusiones, de una serie de disposiciones destinadas a paliar la penuria del Erario, las cuales concluyeron —como todos los "arbitrios" anteriores— en un rotundo fracaso.

En realidad, este "estado calamitoso" había comenzado, según Wright, desde antes de la guerra con Brasil, más precisamente desde que en 1825 la provincia de Buenos Aires tuvo que hacer frente con sus recursos (provenientes en un 90 % de la Aduana) a los gastos "nacionales" tales como las Dietas de los diputados al Congreso Constituyente y la preparación de un ejército "nacional", ante la situación de guerra latente con el Imperio del Brasil.

Al estallar ésta, el "expediente" —así lo denomina Wright— al que se recurrió fue "la falsificación de la moneda por emisiones hechas por el Banco", lo cual origina una de las más largas y engorrosas cuestiones que esperaban su solución al iniciarse el año 1835: el pleito entre el Banco Nacional y el Gobierno de la provincia por el monto de la moneda circulante que llegaba, en esos momentos, a 15.282,540 ps. y, fundamentalmente, por la deuda que aquel pretendía cobrar por dicha emisión.

A partir de ese momento las autoridades que se suceden deben recurrir, todas, a distintos "arbitrios" sin lograr, ninguna, la solución del problema y éste, con la inseguridad y el caos de 1834, se acentúa al extremo de "ver elevarse una deuda flotante de 4 millones hasta 10 millones en menos de un año", según manifiesta Senillosa en la sesión nº 468 de la Sala de Representantes.

Sería redundancia rastrear fatigosamente las discusiones de este año 1834 alrededor de la carencia de un Presupuesto que permitiera intentar, al menos, un principio de solución, pero no podemos dejar de mencionar la enjundiosa "Memoria para la Hacienda Pública" que a mediados del año presentara Pedro De Angelis la cual, si bien es citada frecuentemente por todos los historiadores que tratan del período, no ha sido suficientemente apreciada en toda su profundidad. La misma nos informa que el Erario se hallaba a fines de 1833 recargado con una "deuda flotante" [1] y atrasos en los sueldos por una suma que excedía los 5.600.000 pesos "moneda corriente", a la cual había que agregar el monto de los Fondos Públicos circulantes por valor de 18.500.000 pesos y el Empréstito contratado en Inglaterra del que se adeudaban, a más del capital inicial de 1.000.000 de libras esterlinas, 400.000 libras por intereses atrasados [2].

Como todas las rentas del año 1833 sólo habían sumado 11.000.000 era imposible saldar la deuda, pues 8.000.000 debían calcularse para los gastos ordinarios de la Administración. Debido a ello, como primera medida se habían prorrogado los vencimientos, dividiéndolos en 5 plazos y decretado estrictas economías; la falta de autoridad del gobierno, sin embargo, convirtió en irrisorias todas las disposiciones. No se atrevió a tocar, por ejemplo, uno de los Departamentos que originaba ma-

1 En términos sencillos, se denominaba así a aquella deuda proveniente de bienes (servicios, pertrechos, alimentos, ganado, etc.) provistos por los particulares al Estado por la que se entregaban recibos pero no Títulos de la deuda —"Fondos Públicos" en esa época— y que, por consiguiente, no percibían renta alguna.

2 Para no perder de vista la importancia de estas cifras vale la pena que consignemos que, alcanzando por esos años las rentas fiscales sumas que no excedían los 12 millones de pesos "moneda corriente" al año, tan sólo en "deuda flotante" se insumía medio año fiscal, los Fondos Públicos representaban año y medio de rentas —ello sin contar los intereses—, en tanto tan sólo en los intereses de la deuda contraída en Inglaterra en 1824 se sobrepasaba un año de ingresos. Si a ello le agregamos el capital de dicha deuda —que llegaba a las 900.000 libras esterlinas, es decir más de 30 millones de "moneda corriente"— y la deuda que, por la moneda circulante, reclamaba el Banco Nacional, fácil será darnos cuenta que no bastaban 6 años de ingresos fiscales —sin el más mínimo gasto, cosa imposible— para cancelar la deuda del estado provincial.

yores erogaciones, el de Guerra, que contaba con un número excesivo de oficiales –711– para 2.357 soldados (promedio, 3 1/4 soldados por cada oficial) y en el que se consumían diariamente 21,5 libras de carne por individuo (algo más de 9,5 kilogramos), cifra a todas luces exagerada y que indudablemente originaría suspicacias.

De haberse logrado concretar economías, en el solo Departamento de Guerra se hubiera gastado en menos 1.018.464 ps. según De Angelis; pero como ello no fue posible, 1834 vio acentuarse las dificultades con la acefalía de 3 meses y un gobierno "de transición" adoptado como única salida el 1º de octubre, hasta tanto la Sala se resolviera a nombrar un Gobernador permanente.

Según el "Informe" de este gobierno provisorio, presentado en la Sesión nº 464 de fines de octubre (posterior al estallido del escándalo financiero por el préstamo de Braulio Costa al Ministerio de Manuel José García) las deudas exigibles a corto plazo del Erario, al 1º de octubre alcanzaban:

| | |
|---|---|
| Por Pagarés de Aduana | 6.154.200 |
| Por Letras de Tesorería impagas a septiembre | 1.905.120,2 1/4 |
| Por Lista civil y militar | 1.188.352 |
| Por diversos expedientes pendientes | 300.000 |
| | 9.547.672,2 1/4 |

todo ello sin contar "entre unos y otros las relaciones, indemnizaciones y cargas de otra naturaleza que quieran hacerse gravitar sobre el Tesoro".

Se imponía, a todas luces, una medida urgente y ella es propuesta por el mismo gobierno: emisión de Fondos Públicos por 4.000.000 para –con su venta, que no debía hacerse a menos del 50 % del valor nominal [3]– pagar lo más urgente; prorrogándose al mismo tiempo los vencimientos de la deuda de noviembre a marzo en forma escalonada de julio de 1835 a julio de 1836.

Estas dos medidas (que hoy calificaríamos como de "moratoria") serían complementadas con la creación de un Consejo de Administración –sin cuya aprobación era imposible vender los Fondos Públicos y cancelar o renovar deudas– y la prórroga y "reconversión" de la deuda que venciera a partir de abril de 1835, agregándose a los plazos establecidos anteriormente. Por supuesto, no era un verdadero Plan de Hacienda, y tal vez por ello es atacado por el diputado Wright que cuestiona la afirmación de Anchorena –miembro de la Comisión de Hacienda de la Sala– de que el gobierno debería ahorrar 250.000 ps. al mes, para que las medidas pudieran surtir efecto.

[3] Esta colocación nos está indicando que el crédito del Estado de la Provincia de Buenos Aires era, por esos años, bien bajo, circunstancia que no debe asombrarnos si prestamos atención a las cifras y relaciones que hicimos en [2].

Las palabras de Anchorena no dejan lugar a dudas: "si esto no se consigue, no hay proyecto bastante, no hay Plan alguno que pueda salvar al país del estado en que se halla" y la oposición de Wright obliga a dilatar las sesiones por espacio de interminables 18 días, durante los cuales se dejan de abonar los sueldos —"deuda sagrada, alimenticia y personal" según Anchorena— y se acumulan los vencimientos impagos del mes, que llegan a 1.200.000 ps.

Finalmente, pese a la tenaz resistencia de Wright (que es atribuida por Anchorena al temor de que el ahorro de 250.000 ps. mensuales hiciera mejorar el valor de la moneda circulante, lo que disminuiría los ingresos de Aduana) [4], las medidas son aprobadas con modificaciones: se emitirían 5 millones en Fondos Públicos, se establecería el Consejo de Administración y los vencimientos de noviembre a marzo se pagarían en su tercera parte, prorrogándose el resto para ser abonado de julio de 1835 a julio de 1836.

Así, sorteando interminables discusiones, el gobierno de Maza se encuentra a fines de 1834 en posesión de medidas que le permiten un cierto desahogo pero que no configuran un Plan de Hacienda y que, en realidad, como afirmara el diputado Garrigós en la sesión 471, "son insuficientes" pues quedaban sin consolidar las deudas con el Banco Nacional y la contraída en el exterior, "lo cual no podría efectuarse sino gradualmente y por medidas preparatorias hábilmente combinadas a este fin".

La tarea que esperaba a las autoridades que asumieran en 1835 en forma permanente el gobierno de la provincia era ardua y riesgosa, y todos lo sabían.

4 Alusión de Anchorena a la circunstancia de que, como las mercaderías importadas se aforaban en "moneda corriente" haciendo la relación de su precio en metálico a pesos papel, si el papel se cotizaba el aforo sería menor y, por consiguiente, el ingreso fiscal. Pero también es posible que por esos años comenzara a configurarse en Buenos Aires un grupo que, con el correr del tiempo, tuvo en nuestra historia enorme gravitación: el de aquellos que preferían la baja o depreciación de nuestra moneda viendo en la misma —y en las consiguientes operaciones de especulación— una abundante fuente de ganancias personales.

## II

"Las rentas pueden mejorarse, el crédito puede convalecer y robustecerse, la industria reanimarse y prosperar, si la Patria cuenta con el concurso de todas las influencias para fundar una autoridad fuerte por la Ley, que no sea forzada a detenerse delante de consideraciones subalternas o de exigencias vulgares".

(Mensaje del Gobernador Viamonte a la Sala de Representantes, mayo de 1834).

Durante los tres primeros meses de 1835 fue imposible lograr ese anhelado gobierno permanente y a él sólo se consigue llegar después del asesinato de Juan Facundo Quiroga y del Plebiscito solicitado por el Gobernador nombrado por la Sala, para recabar la conformidad del pueblo de la Provincia: así, el 13 de abril de 1835, investido con "Facultades Extraordinarias", asume el mando por un plazo de 5 años el Brigadier General Juan Manuel de Rosas. La primera tarea que le esperaba, como afirmara el diputado Wright el 12 de noviembre de 1834, consistía en demostrar si era o no capaz de hacer economías (reducir el gasto público diríamos hoy), siendo éste también el parecer del Gobernador quien, en su Proclama al pueblo afirma que la Hacienda Pública se halla "devorada y... destruidas las fortunas particulares así como obstruidos los medios honestos de adquisición": en una palabra, "disuelta la sociedad". El remedio a estos males, sostiene, "no puede sujetarse a formas y su aplicación debe ser pronta y expedita y acomodada a las circunstancias del momento".

Hasta fines de este año 1835 todas las medidas tienden, por consiguiente, a un fin único y principal, sin el cual lo demás sería irrisorio: economía en los gastos para intentar equilibrarlos con los ingresos. Una de las primeras disposiciones es, precisamente, "atender a esa deuda alimenticia y sagrada" que representa para un gobierno el pago puntual de los sueldos de sus servidores y por ello ordena el 7 de mayo el envío mensual, por la Colecturía, de las listas Civil y Militar.

Una vez regularizado el pago, que evita "a los empleados caer en manos de la usura que les absorbía la mayor parte de sus haberes" según "La Gaceta" del 28 de agosto, se dictan una serie de decretos tendientes a suprimir el desorden y la inmoralidad en la Administración, disponiéndose la forma de pago de las cuentas por la Tesorería y la autorización de los mismos (15 de mayo y 13 de junio), la realización de un Inventario de todos los bienes del Estado (4 de julio), el arreglo de la Contabilidad de la Aduana (28 de octubre) y la obligación de presentar el Presupuesto el 1º de Agosto y, en adelante, el 31 de diciembre de cada año.

Las drásticas economías en los principales departamentos de la Administración no se hacen esperar: se reorganizan la Facultad de Medicina, la Universidad y la Biblioteca; se legisla sobre las Escuelas Públicas; se elimina personal en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Sala de Representantes y en la Policía –donde logra reducirse los gastos en 250.000 ps. anuales–, llegando por último al Departamento de Guerra: en él se prescinde del Ministro, se eliminan pensiones innecesarias, se jubila a distintos oficiales y hasta se legisla puntillosamente sobre el número de reses que deberá consumir la tropa, al tiempo que se reglamenta la Contabilidad del Parque de Artillería.

No obstante toda esta actividad, el Gobernador no descuida en absoluto la verdadera fuente de riqueza de un país: la producción, y a ello tienden medidas como la eliminación del impuesto que abonaban las producciones de las provincias interiores al entrar en Buenos Aires (15 de septiembre) y la proteccionista Ley de Aduanas del 18 de diciembre.

Buenos Aires se hallaba en lucha con el tiempo (y sus enemigos interiores) y por ello, pese a las intenciones manifestadas, "acomodándose a las circunstancias del momento", el Gobernador se ve forzado a suspender el tráfico mercantil y epistolar con Córdoba para obligarla a entregar a los asesinos de Juan Facundo Quiroga: era ésta una decisión tremenda, económicamente hablando, por ser Córdoba el paso para las producciones del interior en su marcha hacia Buenos Aires. La decisión afectaba, por consiguiente, las exportaciones e importaciones, debilitando los ingresos fiscales; que este perjuicio no era pequeño lo prueban las palabras de Rosas al agradecer, en septiembre de 1835, el empréstito voluntario de 1.440.000 pesos suscripto por la población: "percibo todo el mérito de esta oferta en medio de la paralización que ha sufrido el comercio por causa del bárbaro atentado cometido en la persona del Excelentísimo Sr. Brigadier General Juan Facundo Quiroga".

Si todas las medidas tomadas en 1835 se hubieran reducido a las antedichas, aún cuando "La Gaceta" afirmara el 28 de agosto que "con esto sólo bastaría para coronar de gloria al gobierno", creemos que bien poco se habría logrado: pero aún en medio de los múltiples problemas políticos, el Gobernador no pierde de vista su objetivo principal, "la cuestión vital del restablecimiento de la circulación monetaria"; bien

sabía que a ella no se podía llegar en forma apresurada, como lo había demostrado el fracaso de la política que, utilizando términos actuales —siempre peligrosos tratándose de situaciones del pasado— podríamos llamar "deflacionista", intentada por Viamonte en 1829 con la llamada "Caja de Amortización de billetes de Banco" [5].

Imposible repetir la operación, había que "acomodarse a las circunstancias del momento" y pacientemente demostrar primero a la opinión pública que el gobierno era capaz de efectuar economías: por ello, como complemento, el 17 de septiembre se dicta un decreto ordenando la publicación de los "billetes" de Receptoría que aún se hallaban en circulación (no cancelados) al 1º de octubre, incluyendo a aquellos emitidos a raíz del empréstito voluntario. Esta publicación nos permite conocer que estos alcanzaban a 6.200.000 pesos: si la comparamos con la existencia a abril —6.950.238,7 1/2— comprobamos que los pagos efectuados por la nueva administración, de deuda flotante atrasada (a más de los sueldos adeudados) alcanzaron a 750.238,7 1/2, habiéndose logrado un ahorro mensual que se acercaba a la cifra anhelada, ahorro al que se llega en el bimestre siguiente en que se amortizan billetes de Receptoría por 506.700 pesos. ("La Gaceta", 3 de octubre y 4 de diciembre y "Diario de la Tarde", 5 de junio).

Por supuesto, no era suficiente: a ese ritmo (250.000 pesos al mes) serían necesarios 2 años para lograr la cancelación de la deuda flotante [6], y ello siempre que se pudiera disponer de un factor aleatorio, dadas las circunstancias políticas: es decir, que se pudieran preservar el orden y el trabajo activo, cosa que sólo podía lograrse si se gozaba de una paz prolongada.

El mismo Gobernador en su "Mensaje" a la Sala de Representantes el 31 de diciembre hace mención a ello recalcando la necesidad de dar aliciente a los capitales para que se volcaran a la producción ya que "los crecidos intereses que pagaba el gobierno habían hecho entrar a los ca-

5 En efecto en 1829 se procuró, mediante la sanción de un impuesto adicional al ganado, retirar paulatinamente de circulación los billetes del Banco Nacional —la llamada "moneda corriente"— para volver a la circulación metálica: aparte de las urgencias del Erario, esta política debió suspenderse al comprobar la paralización que sufría la producción de la provincia por carencia de capitales.

6 A ella corresponde agregar los Fondos Públicos que sobrepasaban ya los 24.000.000, la deuda exterior y el problema de la moneda circulante —ver llamada 2—.

Por otra parte, esta deuda flotante representaba la mitad de los ingresos anuales normales, que en 1835 escasamente llegaron a los 11 millones. Si se observan superficialmente los "Estados de Ingresos y Egresos" publicados el 16 de enero de 1836 es posible que esta cifra que damos llame la atención ya que en el mismo figuran 11.632.246,3 de Ingresos Ordinarios, pero hemos llegado a ella efectuando la siguiente operación, lógica y elemental si analizamos el movimiento de Receptoría:

| | |
|---|---|
| Ingresos ordinarios | 11.632.246,3 3/4 |
| Egresos *por devolución de derechos* | 686.501,7 |
| INGRESOS REALES | 10.945.744,3 3/4 |

pitales y capitalistas en el sendero de perdición: la industria perecía y era sustituida por el ocio".

Cumplida la primera etapa, el gobierno consideraba llegada la oportunidad de intentar en 1836 una operación básica, que consistía en la cancelación total de la deuda interna. Una vez conseguido esto había que proceder al pago de la deuda externa, operación imposible de realizar si no se retornaba a la circulación metálica; para intentar este difícil paso se contaba con la favorable circunstancia de que se acercaba la "liquidación de los negocios del Banco y el gobierno espera su término natural para dictar las medidas convenientes", al tiempo que se podía exhibir ya un restablecimiento del crédito pues las medidas de economía habían "eliminado el lujo fatuo que ha arruinado a tantas familias".

Así, "siendo una verdad probada en todos los tiempos y por todas partes que desde los primeros puestos bajan a la sociedad las virtudes y los vicios, hoy los empleados y administradores de la lista civil... los jefes militares... se empeñan a porfía en ayudar al gobierno a establecer la subordinación, el orden y la economía", pese a que ellos eran *"las principales víctimas inmoladas al papel moneda"* (Mabragaña: "Mensajes", tomo II) — subrayados nuestros.

# III

Creemos haber bosquejado con claridad, en las páginas precedentes, la tremenda situación financiera que debió afrontar Juan Manuel de Rosas al asumir el mando de la provincia de Buenos Aires por segunda vez, en 1835: excepción hecha del historiador Julio Irazusta todos aquellos que se han ocupado de esta época parecen aceptar, sin la más mínima duda, la afirmación de Miron Burgin en "Aspectos económicos del Federalismo Argentino" al hablar de lo mismo: "Estricta economía en los gastos, eficiencia en la administración y percepción de las rentas, fueron los principios sobre los cuales Rosas basó su programa de rehabilitación financiero. En ningún momento de sus diecisiete años de gobierno se desvió de estos principios. Pero a diferencia de Viamonte, Rosas no trató de restablecer el valor oro del peso".

Por la economía y eficiencia —de las cuales jamás se apartó— el caso de la administración de Rosas constituye algo realmente insólito en la historia económica argentina, pero lo medular de las afirmaciones que transcribimos no podemos, en absoluto, suscribirlo: disentimos totalmente con ellas y las consideramos fruto de una generalización en extremo simplista. Burgin pasó por alto las medidas tomadas por la administración de Rosas durante todo el año clave de 1836 —excepción hecha de la ley sobre tierras, a la cual cita al pasar y aisla del contexto de la época— y de ahí el error por omisión en que incurre.

En el Mensaje a la Legislatura de diciembre de 1835, Rosas evidencia conocer "el grave mal de la circulación monetaria" y cita como vimos a las principales víctimas del papel moneda, pero él era un realista, no un ideólogo, y había presenciado el fracaso del intento de Viamonte de restablecer —de a poco, y por decreto— la circulación de la moneda metálica: procuró, por consiguiente, "acomodarse a las circunstancias del momento".

Estas le permiten comprender a comienzos de 1836, disponiendo como había ordenado, del movimiento de Tesorería día a día, que las medidas puestas en práctica el año anterior no ofrecían posibilidades a corto plazo, que era preciso obtener ingresos en breve tiempo para librar al Erario de la pesada carga financiera heredada. Efectuando un somero análisis del movimiento de Tesorería durante los primeros meses de 1836 comprobaremos que los ingresos normales en los meses de enero a marzo apenas si alcanzaron a cubrir los gastos ordinarios y cancelar lenta —muy lentamente— la deuda pendiente; así:

| Mes | Ingresos | Cancelación deuda | Otros egresos |
|---|---|---|---|
| Enero | 1.064.711 | 940.980 | 1.023.194,7 |
| Febrero | 754.753,4 | —— | 554.884 |
| Marzo | 970.534,4 1/2 | 76.293 1/2 | 904.732,3 |
| | 2.789.999 1/2 | 1.017.273 1/2 | 2.482.811,2 |

Los egresos en algunos meses sobrepasan con creces a los ingresos y ello se debió en enero al excedente recibido del año anterior que fue de 684.147 pesos y al préstamo que Nicolás de Anchorena efectuó al gobierno, sin percepción de intereses, por 250.000 pesos. Estas excepciones no eran fácilmente repetibles (salvo el préstamo personal del Gobernador en "moneda corriente" y metálico por 151.257,6 pesos) y, por otra parte, no solucionaban el problema de fondo pues aún cuando ni Anchorena ni el Gobernador cobraran intereses por sus préstamos, el dinero algún día debía ser devuelto, aparte que de esa manera no se rebajaban considerablemente los "billetes" de Receptoría en circulación [7].

Era preciso entonces encontrar otro "expediente" y a él hace mención el Gobernador en su Mensaje: "la venta de una parte de las tierras en enfiteusis con este mismo (—cancelación de la deuda—) y otros objetos *luego que operaciones sucesivas acerquen el momento de cortar de raíz el vicio de la circulación monetaria*" (subrayado nuestro).

Antes de concretar esa medida que consideraba permitiría lograr el gran objetivo era imprescindible librar de sus ahogos al Eracio el cual, por una serie de circunstancias, había visto acumularse en los primeros meses los siguientes vencimientos:

---

7 Estos alcanzaban al

| | |
|---|---|
| 1-1-36: | 4.744.900 |
| 1-3-36: | 4.855.500 |
| 1-4-36: | 4.655.500 |

(Fuente: "La Gaceta" y "Diario de la Tarde").

| | |
|---|---|
| Enero | 824.500 |
| Febrero | 616.400 |
| Marzo | 636.000 |
| Abril | 411.300 |
| Mayo | 452.000 |
| Junio | 431.800 |
| Julio | 392.500 |
| Agosto | 335.000 |
| Septiembre | 451.500 |

(Fuente: Diario de la Tarde, 1-1-36).

por ello el 30 de enero el Gobernador fija un orden en el descuento, estableciendo que se renueven los vencimientos entre febrero y el 15 de abril abonando 1,5 % de interés mensual y haciendo efectivo el pago a todos aquellos que no aceptaran la renovación, en procura de escalonar los vencimientos de tal manera que en ningún momento se excedieran los 400.000 pesos mensuales.

En los "considerandos" del decreto especifica las razones: las medidas de economía y saneamiento del año 1835 permitieron una reactivación de la industria y el comercio, que llevó a los capitales que hasta ese momento vivían de la renta de los préstamos hechos al gobierno a volcarse a ellas, pero al mismo tiempo esta reactivación originó una presión de demanda sobre el mercado de capitales provocando el incremento del interés del dinero, y si bien se continuaba amortizando la deuda en unos 200.000 pesos al mes —promedio— el sistema resultaba muy lento, razón por la cual se habían acumulado vencimientos muy altos de enero a marzo, meses en los cuales "regularmente las entradas —del Fisco— disminuyen por no ser tiempo propicio para la extracción de frutos del país".

Logrado un plazo para concretar el Plan, se suceden las medidas destinadas a la protección de la industria y el comercio del país, así como aquellas tendientes a lograr lo que aún faltaba: un Padrón exacto de las propiedades de la provincia, Padrón que permitiría encarar la reforma del deficiente sistema impositivo, procurando ampliar los ingresos provenientes de la "Contribución Directa" y el "Canon Enfitéutico" —ambos totalmente insignificantes hasta ese momento—, por la imposibilidad de los sucesivos gobiernos de conocer el monto total de las propiedades y su cotización ante la carencia, precisamente, de un Padrón o "catastro".

En abril, al acercarse el término fijado por el decreto del 30 de enero como pese a todo la deuda continuaba gravitando pesadamente sobre el Erario, se adopta una medida de estricta justicia: se comienzan a abonar intereses del 1 % mensual a los acreedores del Estado de fecha posterior al 1º de mayo de 1835, encargándose al mismo tiempo a la Tesorería del pago de los "billetes" de Receptoría que estaban en circulación.

Había llegado, al fin, la oportunidad de presentar a la Sala de Representantes el proyecto por el cual se procedería a la venta de tie-

rras públicas "baldías", cuyo importe "se aplicaría al pago de la deuda circulante y a continuar el de la atrasada" (artículo 2º del proyecto presentado en la sesión nº 526).

El 7 de mayo, en la sesión nº 527, se lee el Informe de la Comisión de Hacienda de la Sala –formada por Anchorena, Senillosa, Villegas, Arrotea y Juan N. Terrero– aconsejando la sanción del proyecto. Asiste, para exponer el punto de vista del gobierno, el Ministro de Hacienda, José María Rojas y Patrón, el que da comienzo a su exposición recalcando las grandes economías efectuadas en el presupuesto del año 1836 [8] que insumiría en gastos ordinarios sólo 8 millones pero, debiendo el gobierno "cargar con el resultado de la deuda anterior" las rentas tampoco alcanzarían a cubrir el total de egresos.

Fácil sería para el gobierno "estando el crédito en la feliz situación en que se halla", continuar así, más como se trata de "hacer de modo que desaparezcan las deudas y en lo venidero no sólo se vean desembarazados los gobiernos constitucionales que vengan, sino que encuentren recursos con qué dar fomento al país en todas direcciones", el Gobernador (que personalmente se había ocupado de la realización del Presupuesto) había meditado sobre los recursos para conseguir dicho objeto. Para ello había encontrado, dice Rojas y Patrón, que el mejor medio era proceder a la venta de tierras públicas "pues estando hipotecadas al pago de la deuda y teniendo hoy el gobierno más dinero del que necesita para sus gastos ordinarios, es claro que el venderlas y aplicar su producto a la extinción de la deuda no es más que realizar esa hipoteca".

Ello, no obstante, significaba un sacrificio pues sería preciso enajenarlas a un precio que resultaría bajo "porque restableciéndose la circulación metálica deben valer mucho más". Precisamente ese objetivo, el *restablecimiento de la circulación metálica* "es el que conduce a proponer la venta para aprovechar el tiempo, porque el tiempo vuela", ya que el gobierno "tiene en vista una cosa que pocos creen y que el público en general parece conformado con su desgracia, es decir que se cree que no es posible variar la circulación del papel a pesos en metálico" y por ello "está resuelto a llevar la empresa adelante, y para llegar a su fin no trepidará en sacrificios".

O sea que el Gobernador Rosas intentaría obtener mediante la venta de tierras públicas la suma necesaria para cancelar la deuda flotante y atrasada para lograr, junto con la modificación del estatuto del Banco y el equilibrio y hasta superávit del Presupuesto, el restablecimiento de la circulación metálica, todo lo cual no era excesivamente utópico si se conseguía eliminar la deuda.

Como en ocasiones anteriores, es el diputado Wright el que se opone a la iniciativa ya que, si bien coincide con el Ministro en que si se emitían Fondos Públicos ello perjudicaría a los tenedores de los mis-

[8] En efecto para 1836 llegaba a 16.186.405 ps. contra 22.794.136,2 pesos gastados en 1835.

mos, objeta que la misma "mirada benévola" debía extenderse a los propietarios de terrenos particulares; sostiene que la venta (que él llama "emisión") de tierras públicas "vendrá a inutilizarlas y reducirlas a un valor ínfimo y hacer cargar todo el peso del infortunio sobre una sola sección de la sociedad", llegando a considerar a la medida "más desigual que la (emisión) de billetes del Banco porque en ésta el gravamen pesa sobre toda la sociedad". Y, añade, los que compren las tierras "harán una ganancia fuerte a costa de la fortuna pública" porque desde el momento de la adquisición se dejarán de pagar los cánones enfiteúticos y esto, junto con la baja del valor, forzosamente haría disminuir los ingresos por "Contribución Directa".

Las tierras, continúa Wright, están afectadas a una hipoteca pero no sólo las que se hallaban en poder del fisco antes de la Expedición al Desierto sino también las adquiridas mediante la misma ya que como la deuda contraída en el exterior llegaba en esos momentos a 7.000.000 de pesos plata al precio promedio al que se pretendía venderlas se necesitaban nada menos que 14.000 leguas cuadradas para cubrirla, y si además se debía garantizar la deuda por Fondos Públicos y por billetes emitidos por el Banco Nacional, la cifra resultaba enorme.

¿Es preciso continuar exponiendo sus argumentos? Con lo transcripto creemos que alcanza. Es lícito suponer que los retóricos argumentos de Wright responden únicamente a la resistencia de los enfiteutas a pagar[9] por algo que les había permitido "un ramo de especulación la más lucrativa: de cuya oportunidad está en el deber del legislador asirse para que produzcan al Erario las consecuencias relativas" (Informe presentado a la Sala de Representantes de la provincia en la sesión 481). Pero para que ello no se hiciera demasiado ostensible Wright se permite una dialéctica capciosa en la que mezcla indiscriminadamente hasta la deuda externa y agita el fantasma de las prerrogativas y actuación del llamado Banco Nacional: por supuesto lo hace por patriotismo y en nombre de su apego al gobierno del que dice que "ha hecho las más grandes reformas... demos tiempo al tiempo, no precipitemos las cosas; a la vuelta de un par de años y no más, con la marcha que sigue la administración, con la estabilidad con que cuenta y con los medios que se le dieron para hacer ahorros por esa ley, esto sólo bastará para que desaparezca la deuda flotante por sí misma, sin venta, sin erogación, sin sacrificio de los derechos de nadie".

Es el Ministro de Hacienda el encargado de aventar esos argumentos: Rojas y Patrón expresa que se ha argumentado que el gobierno no tenía en cuenta a los tenedores de tierra pero "es preciso desengañarse, y los resultados lo han acreditado: una de las causas porque la propiedad está tan deprimida es la facilidad de adquirir tierras públicas

9 No estamos haciendo suposiciones, constatamos simplemente una realidad. Todos los historiadores, a partir del libro de Emilio A. Coni, conocen lo poco que rindió el Canon Enfitutico y por si hiciera falta redundar en datos, ahí están los aportados por la "Comisión de Revisión de Cuentas" de la Sala de Representantes de la Provincia, presentados en la sesión nº 481.

y el canon bajo que ha pagado por el enfiteusis, pues de ese modo se han obtenido a poca costa; y desde que ha habido esto NADIE HA QUERIDO COMPRAR TIERRAS DE PROPIEDAD PARTICULAR (mayúsculas nuestras)... Por eso es que el mayor estímulo para dar valor a las tierras es que pasen a propiedad particular, pues entonces se forma el entusiasmo por aquel suelo que se riega con el sudor de su frente... y se hacen obras que no se harían de otro modo..."

En respuesta a las objeciones de Wright de que el Estado y los particulares "pierden" pregunta: "y qué, ¿será poco si con el recurso propuesto *dentro de un par de años se ve restablecida la circulación metálica?* Si se vé desaparecer con la devolución de los capitales que ocupa el gobierno esa tisis que concluye al país y que hace que la agricultura esté abandonada y dedicados los hombres a la holgazanería?". Informa al mismo tiempo sobre un hecho asombroso: en los 7 días corridos del mes se hallaban disponibles en la Tesorería 60.000 pesos para amortizar billetes, que no habían sido presentados por sus dueños sencillamente "porque se ha formado una costumbre de querer vivir todos de renta; y esto no es posible en un país como el nuestro, donde son tan escasos los hombres y los capitales; aquí es preciso que todos busquemos ocupación, de otro modo el país no puede prosperar".

El diputado Garrigós a su vez defiende al proyecto con argumentos similares, recalcando que la ley establecía que el canon se pagaría *en la moneda que entonces circulara*: en ello encontramos una refirmación más de la intención del gobierno de sanear en un plazo de 2 ó 3 años la moneda, retornando a la circulación metálica ya que "este mal no espera: el tiempo corre con rapidez y lo aumenta cada día; es preciso atajarlo porque sino tal vez ya será tarde cuando tratemos de ponerle remedio".

Respecto al perjuicio que acarreaba la llamada "moneda corriente" que circulaba en la provincia son utilísimas las aclaraciones del diputado Lucio Norberto Mansilla, el cual pregunta: "¿cuál es hoy el valor de las tierras?, pues si no me engaño no tienen otro precio que aquel que está en la proporción de la moneda corriente: es decir que una "suerte de estancia" que importó en tiempo de pesos plata 20.000 pesos, por ejemplo, estos no se calcularían hoy a razón de 7 por 1, pues es bien sabido que todas las propiedades de esta clase tienen una depreciación y creo que no me equivocaré en asegurar que una propiedad que costó 20.000 pesos fuertes hoy lo único que podría valer sería 60.000 pesos si se fuese a enajenar. Si esto es una evidencia y un mal cuyo origen no podemos encontrarlo en otra causa que en el estado de la moneda... *¿cómo se podrá demostrar que dándole hoy un precio a las tierras de propiedad pública... ha desmerecido el valor de las tierras particulares?* La venta de tierras que se pretende hacer hoy no se debe mirar como un negocio aislado... Esta venta se debe considerar como la primera operación por la cual el gobierno, amortizando su deuda flotante, va a pasar inmediatamente a extinguir el papel, restableciendo la moneda metálica".

No tiene sentido acumular más citas de lo expresado en esta sesión y en la siguiente, del 10 de mayo, en que la ley fue aprobada; lo principal lo hemos reseñado: la intención del gobierno era eliminar completamente la deuda interna con el importe de la venta de tierras públicas y, con el ahorro obtenido en esta operación más el de los gravosos intereses que debía abonar por adelantos de dinero, lograr un superávit que le permitiera, en el término de 2 ó 3 años (habiendo solucionado el otro gran asunto pendiente, el Banco Nacional cuya Carta Orgánica había ya vencido) retornar a la circulación metálica con lo cual podría proceder a comenzar la cancelación del empréstito exterior.

La ley establecía que el gobierno enajenaría 1.500 leguas cuadradas de las "baldías" y dadas en enfiteusis y con el dinero obtenido continuaría devolviendo la deuda atrasada hasta su cancelación. Pero, en salvaguarda de los derechos de los enfiteutas, se les daba preferencia para comprar dicha tierra (sin que se les pudiera obligar a ello) advirtiéndoles que a partir de 1838 se duplicaría el canon enfiteútico, debiendo pagarse el mismo "en la moneda que entonces formara la circulación legal".

Sancionada la ley, el Gobernador decreta las formalidades de la venta y autoriza la emisión provisoria de 2.000.000 en "Letras de Tesorería" a cuenta del producto que se esperaba obtener de dicha venta (16 de mayo): comenzaba así a poner en práctica la parte más importante de su Plan de Hacienda, aunque ciertamente quedaba en el aire flotando la intencionada frase de Wright "dudo mucho que el todo de estas tierras puedan venderse". ¿Fue profético Wright o sabía a qué intereses representaba y cómo estos iban a actuar? No nos apresuremos y sigamos a los acontecimientos tal como los mismos se desarrollaron.

El 30 de mayo –cumplido el plazo que le otorgaba la Ley de creación– el Gobernador Rosas disuelve al Banco Nacional: el tema ya lo hemos explicado in extenso en nuestro libro "Rosas y el Banco de la Provincia de Buenos Aires" y a él nos remitimos, si bien ahora queremos recalcar la función que en el Plan del Gobernador debía cumplir la "Casa de Moneda" que lo sustituye.

Hasta la denominación elegida, en realidad, la está indicando: esta "Casa de Moneda" sería la encargada de proceder, cuando las circunstancias lo permitieran, a la emisión de moneda metálica y retiro del papel circulante. Para concretarlo necesitaría no sólo del aporte del gobierno, sino de un capital propio –del que carecía en esos momentos– y por ello se le permite continuar con las operaciones de descuento de Letras utilizando la parte de Capital que era de la provincia de Buenos Aires pero como no se lo estimaba suficiente, como una forma de "incentivar" la obtención de capitales particulares se establece por el mismo Decreto que la "Casa" otorgaría a los depositantes de dinero la mitad de los intereses que cobraba por sus préstamos [10].

[10] Ello agregaba, a las funciones bancarias típicas de la época, una "Caja de Ahorros": pero la situación de la Casa de Moneda impidió llevarlo a cabo y sólo pudo hacerse en 1854 cuando ya existía un importante capital propio, fruto

Tomadas estas medidas el Gobernador, en espera del resultado de la venta de tierras, dedica su atención a otros problemas y durante los meses de junio y julio la Tesorería continúa "amortizando" la deuda mediante la entrega de sus propios "billetes", es decir que, en realidad, canjeó unos billetes (de Receptoría) por otros (de Tesorería), mientras se aguardaban los primeros ingresos.

En agosto, el resultado fue totalmente magro: 862,4 pesos según los "Informes de Tesorería" publicados en "La Gaceta"; y si bien el ingreso de septiembre pudo crear cierta expectativa, pues alcanzó a 278.502,4 pesos, el de octubre volvió a echar por tierra las esperanzas pues sólo fue de 38.088,7 pesos. En total, en tres meses, la Tesorería ingresó en concepto de venta de tierras 317.457,3 pesos. (Fuente: "La Gaceta", 2-11-1836).

El Gobernador Rosas, no obstante, ya se había adelantado y el 2 de septiembre un decreto establece que se aceptará en pago por la compra de tierras los "billetes" de Tesorería emitidos en mayo, en un intento de facilitar aún más la operación: pero noviembre tampoco responde a esta nueva facilidad y se cobran 21.035 pesos por las tierras. Evidentemente los poseedores de las mismas no tenían interés en adquirirlas y, en una nueva muestra de buena voluntad, el 25 de noviembre se ordena que no se admita en pago de las mismas más que "billetes" de Tesorería, abonándosele a los que quisieran adelantar dichos pagos, el 1,5 % mensual.

Lógicamente, luego de este fracaso parcial, 1836 cierra con una deuda flotante por "billetes" de Tesorería casi igual a aquella con que se iniciara y por ello no nos extraña que en el Mensaje del Gobernador a la Sala de Representantes se hable de "la situación penosa que se comprenderá mejor presentando la historia de los billetes de Receptoría y después de Tesorería".

"Uno de los motivos principales que tuvo el gobierno en vista cuando se determinó a pagar la deuda atrasada fue el considerar que después de la paralización en que había caído el país... ya (por motivos políticos), ya por la atracción de los capitales a la Tesorería en busca de gruesos intereses, era preciso entretenerlos con el objeto de que no emigrasen de la provincia o no se consumiesen improductivamente, en tanto que las nuevas disposiciones gubernativas volvían a abrir los caminos de la industria que estaban obstruidos o enteramente cegados", dice a continuación.

Conociendo que "los intereses de la deuda interior, que existía a su elevación al mando, reunidos a lo que importa la devolución de derechos de Aduana por razón de reembarcos y la pérdida en el descuento de Letras [que] absorben en el Presupuesto una cantidad que pasa de 4 millones, es decir más de la tercera parte de las rentas ordinarias" el

de largos años de eficaz administración (ver "Rosas y el Banco de la Provincia", ya citado).

Gobierno dos veces intentó reducir el alto interés del 1,5 % que disfrutaban los billetes de Receptoría "pero el suceso fue momentáneo. De una parte estaba muy reciente la comparación de 5 y 6 % al mes, por otra el movimiento industrial había ya comenzado y los más prudentes destinaban su dinero a empleos productivos pensando ya, y con razón, que la gruesa ventura no es más que puro juego".

Vista la paralización casi total del comercio en los meses de abril, mayo y junio —continúa—, se recurrió a la emisión de los 2 millones en Letras de Tesorería "para colmar el déficit y hacer en ellos mismos la amortización mensual de los circulantes", cosa que fue aceptada, a la par, por los acreedores. Pero es muy triste "la existencia de un gobierno que se ve forzado a dictar medidas que, aunque no disminuyen la utilidad considerable que reportan los tenedores de sus créditos, pueden perjudicar a algunos que quieran o se vean obligados a disponer en el momento de su capital" y por ello el gobierno esperaba el resultado de la enajenación de tierras públicas decretada el 10 de mayo.

Este, ya lo vimos, fue magro, porque "muchos poseedores carecen de capital para comprarlas, aún dándoles plazos cómodos; otros se conforman con la suerte precaria de enfiteuta, creyendo que aún no es llegada la época de prevenir el mal inmenso que ha sufrido el país por la depreciación del valor de la propiedad particular territorial abatida por tantos años (y) creada a costa de los afanes de tres siglos, con la inversión de tantos capitales y de tanta sangre valientemente derramada. Y *muchos* deslumbrados por las ventajas efímeras del alto interés del dinero, olvidan la suerte de sus familias, pensando que no ha de llegar el día en que el gobierno, como padre común, disponga lo que corresponde y alce el canon, nivelándolo a la justicia, a las necesidades públicas y a las exigencias del Erario".

No obstante el gobierno no dejaba de lado la idea de retornar a la circulación metálica y tomó en 1836 una serie de medidas complementarias, tales como perfeccionar el Presupuesto y la Contabilidad de las Oficinas Públicas, el Padrón de propiedades (en el cual interviene directamente el Gobernador) y por último el estudio de los distintos Impuestos tales como el de "Papel Sellado" y las "Patentes", que se hallaban totalmente inadaptados a la situación creada por la desvalorización de la "moneda corriente".

Esta, precisamente la situación de la "moneda corriente", era lo que el Gobernador quería resolver "sin adoptar teorías exclusivas ni permanecer en las ideas comunes": es decir, "depurar la moneda actual o hacer la transición al metálico *con nuestros propios recursos* según lo aconseja la experiencia", pero los últimos acontecimientos "lo han obligado a suspender sus operaciones, esperando mejor oportunidad".

Resumiendo: en este año clave de 1836 Rosas, "acomodándose a las circunstancias" como era su costumbre, intenta por medios hasta el momento no utilizados, sanear definitivamente las finanzas públicas para proceder al retorno de la circulación metálica, y en esa tarea choca con

la tenaz oposición de los poseedores de tierras en enfiteusis que, sin manifestarlo abiertamente (habiendo sido derrotado su portavoz en la Sala de Representantes), no responden al llamado.

¿Qué caminos quedaban, si se persistía en la idea del retorno a la circulación metálica? Varios, y todos ellos son intentados al mismo tiempo en 1837, como veremos.

En esos momentos, la deuda a la que se hallaba enfrentado el Erario era de:

| | |
|---|---|
| Billetes de Tesorería | 5.465.200 |
| Deuda atrasada, anterior a 1835 | 1.088.466,1 1/2 |
| Deuda 1835-36 | 1.775.982,4 |
| | 8.329.648,5 1/2 |
| Pagos y créditos que se pudieran presentar | 800.000 |
| | 9.129.648,5 1/2 |

El Presupuesto de gastos para 1837 ascendía a 18.314.872,5 3/4, de los cuales 9.144.709,7 1/2 en el Departamento de Hacienda, incluyendo en esta cifra a la deuda atrasada pero no a los "billetes" de Tesorería ya que, de sumárselos, la cifra llegaba a 23.780.324,7 3/4 como total de erogaciones del año 1837. Para hacer frente a este total, sólo se calculaban rentas ordinarias por 12.000.000[11].

Se hacía necesario por consiguiente, si se quería liberar al gobierno de una carga que año a año resultaba más pesada por los altos intereses que se abonaban al renovar la deuda más los que se afrontaban por el descuento de Letras —ya que la mayoría de los Impuestos de Aduana se cobraban a un plazo de 6 meses y en tanto era imprescindible pagar sueldos, gastos, etc.— recurrir a otro arbitrio para saldarla, continuando por supuesto con la venta de tierras públicas sancionada en 1836.

Teniendo en cuenta todo ello el Gobernador Rosas presenta el 1º de enero de 1837 a la Sala de Representantes un pedido de autorización para emitir 17.000.000 en "Fondos Públicos" colocables al 60 % de su valor nominal, como mínimo ("La Gaceta" y "Diario de la Tarde", 4-1-1837). Esta emisión, era, en esos momentos, altísima según el mismo Rosas informa a la Sala, pues se hallaban en circulación —amalgamando las dos clases, del 4 y 6 %—, 18.950.599,6 y de emitirse la suma soli-

11 Si bien el historiador Miron Burgin afirma que lo que Rosas presentaba "no era un presupuesto", consideramos que su aseveración se basa en la tendencia a utilizar criterios del siglo XX para épocas pasadas: si se pretende que siglo y medio atrás, sin experiencia alguna en el país, sin catastros ni un sistema impositivo coherente el presupuesto presentara las características que hoy tiene hay que darle la razón. Pero históricamente considerado esto no tiene asidero lógico: si nunca, antes del gobierno de Rosas, se presentó un cálculo de gastos con la claridad y la especificación con que él lo hizo, sí podemos considerar que los suyos fueron presupuestos (al efecto, confrontar los Mensajes publicados en Mabragaña para éste período y los anteriores, y "La Gaceta" de abril de 1836 y enero de 1837).

citada, el total de la deuda así como el "servicio" de intereses y amortización serían de:

| | Deuda en Fondos Públicos | Servicio de la misma |
|---|---|---|
| Anterior | 18.950.599,6 | 1.865.199 |
| Nueva emisión | 17.000.000 | 1.190.000 |
| Total | 35.950.599,6 | 3.055.199 |

Obteniéndose de la venta 10.200.000 pesos, el Erario eliminaría *toda* su deuda atrasada más los "billetes" de Tesorería y el ahorro total alcanzaría a:

| | |
|---|---|
| Por Crédito Público y vieja deuda pagaba | 3.401.199 |
| Por Crédito Público tan solo, pagaría | 3.055.199 |
| AHORRO | 346.000 al año |

En el Presupuesto de Ingresos se calculaba, además, obtener mediante la venta de tierras públicas 3.588.340,2, lo que permitiría un superávit de 3.544.015,2 1/4: el gobernador consideraba que el mismo "no permanecería ocioso", ya que tendría un empleo "muy urgente y es el de prepararse a cambiar la circulación de las notas desacreditadas del Banco Nacional extinguido. SIN CONSEGUIR ESTE OBJETO QUE SIN DUDA ES EL MAS IMPORTANTE DE LOS NEGOCIOS DE NUESTRA HACIENDA, es imposible al gobierno tratar del pago del empréstito de Londres. Pero luego que la circulación se halle restablecida y con ella el valor natural de las cosas, existe un gran capital en tierras públicas que se puede enajenar o contratar sobre ellas un empréstito interior para reembolsar el de Inglaterra, transando con los acreedores" (mayúsculas nuestras).

Esto constituía un nuevo "acomodamiento a las circunstancias" del Gobernador Rosas: recurría, evidentemente, al último arbitrio al que podía acudir sin abandonar por supuesto las economías, la mejora en el sistema impositivo, y la venta de tierras públicas.

No se nos escapa que a este Plan se le pueden hacer dos objeciones, ambas valederas. La primera es que la venta de tierras podía fracasar, como efectivamente ocurrió, pues no se obtuvieron las sumas calculadas sino otras muy inferiores, lo que haría que el superávit previsto se limitara a la pequeña suma de 346.000 pesos provenientes del ahorro de intereses, por supuesto si es que no surgían otros inconvenientes... La segunda salta a la vista si se examinan las cifras tal como las presentara el Gobernador (ya que nuestra presentación sigue otro orden, para lograr mayor claridad) y es la de que, con 12.000.000 de rentas ordinarias más 10.200.000 obtenidos por la venta de los "Fondos Públicos" no se alcanza-

ba a cubrir egresos por 23.780.324,7 3/4. Pero es que, en la última cifra —la de egresos— se incluyeron los intereses de la deuda atrasada y los de la renovación de billetes de Tesorería, *suma que no correspondía*: si se eliminaba la deuda, ya no se pagarían intereses. De ello se apercibe el mismo Rosas, el cual lo informa a la Sala de Representantes el 9 de marzo.

## IV

## CONCLUSIONES

En rigor, este trabajo debería concluir aquí, ya que sólo pretende demostrar la existencia de un Plan de Hacienda perfectamente coherente durante los años 1835-37 que consistió en desembarazar al gobierno de la deuda heredada para volver a la circulación metálica dentro del ámbito de la provincia de Buenos Aires, la que contaba con una tradición de dos siglos y medio (tradición y práctica que se mantenían en el resto del país con el cual el comercio era muy activo), así como proceder a cancelar la deuda externa que trababa toda la acción gubernativa.

En procura de ese objetivo Juan Manuel de Rosas usó de todos los medios de que disponía, *en su momento*, la Provincia. No pudo llevar a cabo su propósito, es cierto, pero ello no quita mérito a su intento [12].

Brevemente explicaremos las medidas complementarias tomadas durante 1837 así como las circunstancias que impidieron su concreción, analizando a continuación, en forma somera, los efectos sobre los distintos sectores de la población.

Las medidas fueron las siguientes: conseguida la aprobación de la Legislatura de la Provincia para emitir 17.000.000 en "Fondos Públicos" el 28 de enero luego de una extensa discusión, el Gobernador se puso en contacto con "una sociedad de capitalistas" dispuesta a realizar el empréstito (Mensaje de 1838). Y en ese preciso momento, las circunstancias políticas precipitan: el 13 de febrero el gobierno se ve obligado a publicar el decreto "que cerró la comunicación entre esta República y las de Perú y Bolivia, anunciando de este modo la iniciación de la guerra contra el General Santa Cruz".

[12] No negamos en absoluto que no pudo cumplirlo; es más, lo hemos dicho repetidas veces en este trabajo. Y no pudo cumplirlo precisamente porque a partir de 1838 toda la economía de la Confederación Argentina durante un largo decenio FUE UNA ECONOMIA DE GUERRA y como tal debe ser estudiada.

"En el momento, el Ministro de Hacienda fue advertido por los empresarios de no tener efecto la negociación y el gobierno quedó, como lo había previsto, en el conflicto en que lo colocaba su honradez. Pero dispuesto a cumplir sus deberes, así lo hizo. Fijó su atención en los dos medios que le parecieron menos malos para proveerse de recursos y hacer efectivas las operaciones que se había propuesto cuando presentó a vuestra sanción el proyecto de creación de Fondos Públicos".

El primero era exigir a los capitalistas de la provincia los 10.200.000 pesos, dándoles a cambio los títulos correspondientes; el otro "por el cual se decidió el gobierno en vista de graves consideraciones respecto al primero, fue el de la emisión provisoria de 4.200.000 pesos moneda corriente que tienen en garantía 7.000.000 de Fondos para su extinción". A éste último recurrió el 9 de marzo y en la Nota presentada a la Legislatura manifiesta que "ha dicho y lo repite que en su conciencia sería crimen de lesa patria aumentar la emisión. Y ha dicho también que si por todas partes se viese estrechado, haría aquello que fuese menos malo".

En la discusión del proyecto salen nuevamente a la luz los argumentos tantas veces expuestos sobre los males de la emisión; argumentos que, por otra parte, el Gobernador Rosas no desconocía ni rechazaba pues en su Mensaje admite que "esta emisión cambió el valor de nuestra moneda, que con muy pequeñas variaciones se había conservado fijo durante el espacio de 7 años". Pero agrega algo que ha sido pasado por alto, como tantas cosas manifestadas por Rosas: "'ésta —la depreciación— no fue tanta como la que se notó después por desastres comerciales ocurridos en algunas plazas extranjeras que, por una combinación de circunstancias nacidas de nuestras relaciones comerciales, aumentaron la demanda de metales preciosos en esta provincia, y su extracción".

Podemos añadir que influyó también otra causa que, tal vez por obvia en la época, el Gobernador no cita: la guerra con Bolivia provoca el cierre del comercio por esa frontera y se detiene el consiguiente flujo de metales que, con altibajos, se reanudara luego de la victoria de Ayacucho, al mismo tiempo que aumentan los gastos de la provincia y la necesidad de metálico no sólo para pertrecharse sino para abonar gastos del ejército en el Norte.

Las afirmaciones de Rosas son fácilmente comprobables siguiendo la cotización de la onza de oro publicada en el "Diario de la Tarde" y "La Gaceta": el 2 de enero ésta se hallaba a 121 pesos "moneda corriente" —es decir algo más baja que al asumir Rosas en 1835— y desciende a 119 pesos a fin de mes; así se mantiene hasta principios de marzo, aún después de decidirse la emisión de moneda, hasta que alrededor del día 20 vuelve a 120-121 pesos, cotización que continúa igual hasta los primeros días de abril, pese a que en marzo la Tesorería recibe de la "Casa de Moneda" 2.800.000 pesos en moneda corriente.

Durante abril (en el que se emiten 200.000 pesos) la onza oscila entre los 123 y 125,4 pesos, manteniéndose este último precio todo mayo,

pese a la declaración de guerra a Bolivia: recién en julio salta a 126-130, cerrando el año con una cotización de 134 pesos. Es decir, relacionando la cotización de principios de marzo con la de fines de junio, que la moneda circulante se desvalorizó un 8,5 % en 3 meses, mientras que en el mismo período la circulación monetaria se elevó en un 28 %; posteriormente, sin nuevas emisiones, la onza vuelve a cotizarse en alza y ello es debido más a factores políticos —el conflicto con Francia comenzaba a perfilarse— que monetarios.

No es ésta la única relación que podemos hacer y no es tampoco la más perjudicial a los intereses de la población, si bien hoy puede parecérnoslo así por la experiencia que todos tenemos. Mucho más interesante resulta estudiar el "perjuicio" que pudieron sufrir aquellos que tenían cuentas a cobrar por deudas del gobierno frente a la devaluación de la moneda y luego hacer la misma relación con el soportado por los tenedores de Fondos Públicos en el mismo período.

Para poder estudiar el primero se nos hace imprescindible saber cómo utilizó el gobierno los fondos provistos por la Casa de Moneda mediante la emisión: durante marzo, la Tesorería recibió en "moneda corriente" emitida 2.800.000 pesos y utilizó 1.960.383 1/4 en cancelación de deuda atrasada, 56.263,6 pesos para continuar devolviendo las sumas reclamadas por súbditos británicos por pérdidas sufridas durante la guerra con Brasil y 70.000 pesos entregados de plus por la devolución de derechos [13] a las mercaderías trasbordadas, quedando 537.995,4 pesos en Caja para el mes de abril.

Veamos el perjuicio que pudo haber sufrido un individuo que tenía a su favor un crédito del gobierno: de haberlo cobrado en febrero y "colocado" en la compra de onzas las hubiera pagado 119 pesos, mientras que en marzo, en el peor de los casos, le costarían 122 pesos: es decir, un 2 % de pérdida (todo ello si recordaba la "experiencia" de la gran especulación de 1824 y la depreciación sufrida por la moneda en 1826-7 y quería, además, "jugar contra el país"). Pero podía también, volcar su dinero a la producción y el análisis de los resultados de la misma nos llevaría demasiado lejos, si bien podemos afirmar que en ningún caso el perjuicio era de consideración.

¿Qué sucedía en tanto con los poseedores de "Fondos Públicos" los que durante el período 1835-36 se beneficiaron con el alza de la cotización debida a que la administración de Rosas fue la única que pagó regularmente, mes a mes, el capital y los intereses? [14]. Al asumir Rosas los "Fondos" del 6 % estaban a 48-49 pesos (cada título de 100 pesos) y comienzan a subir para llegar a mediados de 1836 a 72 pesos, si bien

[13] El concepto y la importancia de la "devolución de derechos" se hallan explicados "in extenso" en "La Aduana de Buenos Aires y el 'sistema' económico de Rosas".

[14] Respecto a la situación del "Crédito Público" durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas remitimos al lector al nº 28 de la revista "Nuestra Historia".

hacia finales del año, cuando se hace palpable que la venta de tierras públicas no rinde lo esperado, descienden a 65-67 pesos: aún así, tomando las dos cifras mínimas de los extremos, el alza fue del 40 % en un año y 8 meses, rendimiento bien apreciable por cierto.

Por supuesto, la ley autorizando la emisión de los 17 millones afecta su cotización y en marzo de 1837 bajan a 60 pesos, llegando en abril nuevamente a 49-50 pesos: con los datos aportados no es necesario que recalquemos que los principales afectados fueron, en estos años, los poseedores de Fondos Públicos los cuales, gracias a la puntualidad con que la Tesorería continuó enviando el dinero para su amortización e intereses, ven estabilizarse su cotización en 52-53 pesos.

De aquellos directa o indirectamente relacionados con el Plan de Hacienda que estamos reseñando sólo nos queda citar –siquiera a "vuelo de pájaro"– a los poseedores de tierras en enfiteusis: si bien el gobierno no descuidó en ningún momento su gran objetivo de conseguir dinero por medio de la venta de esas tierras, en los primeros 4 meses de 1837 ésta había rendido la irrisoria suma de 8.043,6 1/2. Lógicamente el Gobernador Rosas ante las nuevas circunstancias se decide a cortar por lo sano y el 27 de julio decreta la prohibición de dar en enfiteusis "los terrenos cuyo dominio útil se hubiera perdido" en base a la ley de 1832, declarando sin valor alguno las denuncias que sobre ellos se hicieran y establece ese mismo día, sin pérdida de tiempo, la forma en que se venderían las tierras de enfiteutas y baldías del Estado las que no podrían parcelarse, debiendo pagarse en el plazo de 1 año con tres vencimientos escalonados del 28 de febrero de 1838 al 28 de febrero de 1839. Si el comprador abonaba al contado se admitirían Letras de Tesorería, en caso contrario se exigiría moneda corriente; quien adelantara el pago gozaría además de un descuento del 1,5 % mensual y vencido el plazo en 1839, sólo podrían pagarse al contado.

El Gobernador Rosas había comprendido ya que la venta de tierras era el principal obstáculo a la concreción de su Plan pero en absoluto estaba dispuesto a dejarla de lado: tanto es así que el 16 de enero de 1838 decreta que "habiendo transcursado con exceso el término concedido a los enfiteutas para que se decidiesen a la compra de tierras cuyo dominio útil habían perdido por no haber pagado el canon establecido" éstas, luego de la publicación de las listas hecha el 8 de enero, se venderían "a las personas que se interesen en su compra".

Este tema, el de la venta de tierras públicas, excede las dimensiones y la finalidad de este trabajo, pero nos parece útil dejar planteada a su respecto (para ser tal vez llevado adelante en nuevas investigaciones) la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto el empecinamiento del Gobernador Rosas por cumplir su Plan y obligar a los estancieros-enfiteutas *a respetar las leyes no provocó* –o por lo menos, aceleró– el entendimiento de muchos de ellos con los franceses que, en 1838, intentaron avasallar al país? ¿Y hasta qué punto las medidas que Rosas toma posteriormente

así como los efectos económicos de la guerra, no alentaron a los llamados "libres del sur" a levantarse en armas contra un gobierno que, defendiendo la Independencia del país, lesionaba sus intereses económicos?

Planteadas estas preguntas nos queda una duda: ¿PUEDE, con conocimiento REAL y DOCUMENTADO de la actuación de Rosas, sostenerse que éste defendió los intereses de la clase ganadera a la cual pertenecía? [15]. CREEMOS QUE NO y en otra oportunidad nos encargaremos de demostrarlo

15 Rosas era, indiscutiblemente, ganadero y no hace falta recalcar que de los mejores; pero el hecho de que fomentara el desarrollo de la única industria en la cual su Provincia —a más de las litorales— tenía todas las ventajas no autoriza a afirmar que él otorgó a los ganaderos la situación de privilegio de que comenzaron a gozar en la segunda mitad del siglo XIX: sólo el análisis exhaustivo de su época y de la anterior y posterior, con verdadero sentido histórico y profundo conocimiento económico, autorizará a extraer conclusiones.

## FUENTES DOCUMENTALES

Archivo Histórico del Banco de la Provincia de Buenos Aires:
Libro de Actas del Directorio, años 1834-1836.
Copiador de Cartas, años 1834-36.

Diario de Sesiones de la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires: años 1834, 1835, 1836 y 1837.

## PERIODICOS

La Gaceta Mercantil: años 1834, 1835, 1836 y 1837.
Diario de la Tarde: años 1834, 1835, 1836 y 1837.

## FUENTES BIBLIOGRAFICAS

De Angelis, Pedro: Recopilación de Leyes y Decretas, tomos I y II. Memoria sobre la Hacienda Pública, Buenos Aires, 1834.

Mabragaña: Mensajes, tomo I.

# INDICE

Este libro
se terminó de imprimir
en junio de 1982
en la Imprenta Sellarés S.R.L.,
Costa Rica 4368,
Bs. As.